



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Rivista di Studi e Ricerche
sulla
Criminalità Organizzata



INDICE

Editoriale

QUESTO NUMERO (N.d.C).....	3
----------------------------	---

Discipline

LA CONVENZIONE DI PALERMO/1. LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA DEGLI ANNI '90 di <i>Alfredo Nunzi</i>	6
--	---

LA CONVENZIONE DI PALERMO/2. IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA REDAZIONE DEL TESTO FINALE di <i>Gualtiero Michelini</i>	21
--	----

LA CONVENZIONE DI PALERMO/3. ALLE ORIGINI. IL RUOLO DI PALERMO E DI GIOVANNI FALCONE di <i>Leonardo Guarnotta</i>	43
---	----

La ricerca

L'EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ NELLE CARCERI MINORILI IN ITALIA di <i>Arianna Zottarel</i>	64
--	----

Storia e memoria

LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA: LA VISIONE DI GIOVANNI FALCONE di <i>Giuseppe Governale</i>	102
--	-----

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO	117
--	------------

Comitato scientifico

*Fabio Basile, Stefan Bielanski, Nando dalla Chiesa, Giovanni De Luna,
Donatella Della Porta, Alessandra Dino, Ombretta Ingrassi, Monica Massari,
Mariele Merlati, Stefania Pellegrini, Christian Ponti, Virginio Rognoni,
Rocco Sciarrone, Renate Siebert, Carlo Smuraglia, Alberto Vannucci,
Federico Varese, Ugi Zvekić*

Redazione

Nando dalla Chiesa (direttore), Filomena De Matteis, Ombretta Ingrassi,
Michela Ledi, Sarah Mazzenzana, Mariele Merlati, Roberto Nicolini, Christian Ponti

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità con gli usi delle discipline
di appartenenza degli autori

QUESTO NUMERO

In questo numero la Rivista ospita interventi nati in forma diversa dalle attività di CROSS, l'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'università degli Studi di Milano che ne è il riferimento accademico.

La maggior parte dei contributi, fin quasi a generare un numero monografico, nasce dall'impegno profuso da CROSS nella promozione e valorizzazione della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale. La Convenzione, come è noto, si è arricchita nello scorso ottobre di fondamentali meccanismi di revisione -volti a garantirne la pratica applicazione da parte degli Stati- in una settimana di lavori che ha visto la partecipazione dello stesso Osservatorio. Da qui la scelta di dar vita, insieme con il centro dell'Università di Ferrara "Macrocrimes", a un convegno in due sessioni sulla Convenzione: il 3 maggio a Milano, il 10 maggio nella città emiliana.

A Milano sono intervenuti esponenti di spicco della comunità italiana impegnata in sede internazionale sul fronte della lotta al crimine transnazionale. Fra essi l'ambasciatrice presso l'UNODC di Vienna Maria Assunta Accili, da molti considerata la grande protagonista diplomatica dei successi di ottobre nella veste di capo della delegazione italiana. Ma anche Alfredo Nunzi, capo di Dipartimento di Europol, o Gualtiero Michellini, magistrato e già membro della delegazione italiana ai negoziati per la Convenzione delle Nazioni Unite. E il generale dei carabinieri Giuseppe Governale, direttore della Direzione investigativa antimafia, o Leonardo Guarnotta, già presidente del Tribunale di Palermo ma soprattutto storico membro del celebre pool antimafia diretto da Antonino Caponnetto, e di cui Giovanni Falcone e Paolo Borsellino furono la punta di diamante, pionieri della cooperazione internazionale contro la criminalità mafiosa.

Dato il rilievo dell'argomento e dei contributi, è sembrato doveroso alla "Rivista" offrire in lettura in questo e nel prossimo numero gli interventi rielaborati (e arricchiti di apparati di note) di diversi relatori.

L'articolo di Alfredo Nunzi ricostruisce anzitutto il percorso storico-istituzionale che portò negli anni novanta alla adozione della Convenzione, passando per alcune tappe fondamentali, tra cui la Conferenza ministeriale mondiale sul crimine transnazionale organizzato di Napoli del 1994 che adottò una impegnativa "Dichiarazione Politica" in materia. L'articolo di Gualtiero Michelini illustra invece il lavoro del Comitato intergovernativo ad hoc istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni unite per elaborare il testo della Convenzione, valorizzando il ruolo che vi giocò la delegazione italiana.

Segue l'articolo di Leonardo Guarnotta, fundamentalmente dedicato al ruolo che Giovanni Falcone ebbe nel tracciare con fatica e al prezzo più alto il solco su cui poi si inoltrò la comunità internazionale proprio grazie alla Convenzione (scaturita dalla Conferenza che si tenne simbolicamente nel 2000 proprio nella città del giudice).

In sintonia con questo intervento si sviluppa poi la Sezione "Storia e memoria". Che recupera e restituisce al lettore l'idea di Procura nazionale antimafia maturata da Giovanni Falcone, fondata esattamente sul doppio principio della cooperazione e del coordinamento dell'attività giudiziaria. Un'idea più centralizzata e incisiva di quella che si è poi affermata in nome di una maggiore conformità dell'istituto all'ordinamento giudiziario tracciato dalla Costituzione ma che, come spiega il generale Governale, ha comunque costituito la base su cui si sono sviluppate le attuali strutture e regole operative della Dna e della Dia. Riprendere e rileggere quel disegno è apparso importante, se non altro sul piano storico, proprio mentre lo spirito della Convenzione viene sempre più associato a livello internazionale alla figura di Giovanni Falcone. I lettori trovano perciò, preceduto dalle puntuali note del direttore della Dia, il testo della breve audizione in cui il giudice palermitano, il 24 febbraio del 1992, illustrò il proprio progetto al Consiglio superiore della magistratura.

Completa il numero della "Rivista" l'articolo di Arianna Zottarel, ricercatrice di CROSS e ora dottoranda in Studi sulla criminalità organizzata sempre presso l'Università degli Studi di Milano. La materia è qui molto diversa: le forme di educazione civile (prima ancora che "alla legalità") sperimentate nelle carceri minorili italiane dal 1980 a oggi. L'autrice ne ripercorre le fasi, i contesti sociali e

istituzionali, le metodologie, le differenti popolazioni di riferimento, proponendo i risultati di una importante ricerca sul campo durata più di un anno e finanziata dal Ministero dell'Istruzione.

Buona lettura e buona estate.

N.d.C

LA CONVENZIONE DI PALERMO/1. LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA DEGLI ANNI '90

Alfredo Nunzi

Title: The Palermo Convention/1. The intergovernmental cooperation of the 1990s

Abstract

The purpose of this paper is to track the progress of the negotiations that led in 2000 to the adoption of the UN Convention against Transnational Organized Crime and its three supplementary protocols. Starting with the UN Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders this study especially focuses on two turning points of this long-term process, namely the establishment of a Commission on Crime Prevention and Criminal Justice in 1991, and the World Ministerial Conference held in Naples in November 1994, which adopted the Naples Political Declaration and a Global Action Plan against Organized Transnational Crime.

Key words: UN Convention against Transnational Organized Crime; Commission on Crime Prevention and Criminal Justice; UN Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

Questo contributo prende in esame il lungo negoziato che ha portato nel 2000 all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e dei suoi tre protocolli addizionali. A partire dai congressi delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali lo studio si sofferma, in particolare, su alcuni passaggi cruciali quali l'istituzione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale nel 1991 e la Conferenza ministeriale mondiale sul crimine transnazionale organizzato di Napoli del 1994 che ha adottò la Dichiarazione Politica di Napoli e il Piano d'azione globale contro il crimine organizzato transnazionale.

Parole chiave: Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale; Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale; Congressi delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali.

1. Il VII e l'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali

Questo contributo prende in esame gli eventi che hanno preceduto i negoziati della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale (Convenzione di Palermo), cui ho partecipato come funzionario delle Nazioni Unite, e poi come esperto del Ministero della Giustizia. Il mio intervento tratterà della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata a partire dalle fasi nelle quali neppure la cooperazione bilaterale era organica e scontata. A testimoniare questo lungo e complesso percorso vorrei citare a titolo introduttivo uno dei primi documenti che hanno trattato il tema della criminalità organizzata in occasione del V Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali del 1975¹. Il documento intitolato *“Crime as business (Il crimine come affare): criminalità organizzata, crimini dei colletti bianchi e corruzione”*² contiene un passaggio rappresentativo delle relazioni internazionali del momento. Vi si legge:

“Numerosi partecipanti hanno osservato che i paesi socialisti, avendo in larga parte abolito l'impresa capitalistica privata a favore di quella cooperativa o di proprietà statale, non hanno problemi quali criminalità dei colletti bianchi, criminalità organizzata e corruzione ... a parere di altri, tuttavia, anche i paesi socialisti soffrirebbero di altrettanto gravi forme di criminalità economica”³.

Con un salto in avanti di dieci anni troviamo le “nuove dimensioni della criminalità” tra i temi del VII Congresso delle Nazioni Unite sul Crimine (Milano, 1985)⁴. Il crimine organizzato, soprattutto nelle manifestazioni internazionali quali il traffico di stupefacenti, è oggetto di specifica discussione tanto che il Congresso adottò una risoluzione intitolata una “efficace azione nazionale e internazionale contro a) crimine organizzato e b) terrorismo”⁵. Tanto grave era considerato il traffico internazionale di stupefacenti (“war on drugs”) che venne convocata una Conferenza Internazionale sull'abuso e sul traffico illecito di droghe (Vienna, 1987), che decise

¹ Si veda nel sito www.unodc.org (Congresses).

² UN Doc. A/CONF. 56/3.

³ *Ibidem*.

⁴ Si veda la nota n. 1.

⁵ UN Doc. A/CONF. 121/22REV. 1.

di indire una Conferenza che portò all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988⁶. Il preambolo della Convenzione tratta del contrasto alla criminalità internazionale: il traffico illecito viene riconosciuto come

“attività criminale internazionale ... e fonte di profitti finanziari e di patrimoni considerevoli che permettono alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture dello Stato, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i livelli”.

Pure se la Convenzione non riguarda la criminalità organizzata transnazionale, il linguaggio utilizzato rappresenta un precedente significativo.

L'VIII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali (Havana, 1990)⁷ può essere considerato il punto di avvio del tema che mi è stato affidato, non solo per ragioni di datazione, ma per il Colloquio preparatorio cui parteciparono studiosi e operatori del diritto impegnati nella lotta alla criminalità e al terrorismo. Il Colloquio ebbe come tema una “Efficace azione nazionale e internazionale contro a) criminalità organizzata; b) terrorismo”. Nelle Conclusioni si sottolinea la necessità di un approccio interdisciplinare nei confronti della criminalità organizzata al fine di analizzare le informazioni disponibili sulle sue caratteristiche strutturali; si auspica la formulazione di una Convenzione che faciliti la collaborazione tra Stati; e si suggerisce una giurisdizione internazionale in materia al fine di rimediare ai problemi di applicazione del principio di extraterritorialità, ai ritardi ed impedimenti nell'azione repressiva. Le conclusioni finali del colloquio si fondano sulle relazioni di Cherif Bassiouni e Francesco di Maggio, ai quali va un ricordo affettuoso. Bassiouni distingue tra criminalità organizzata e terrorismo in base alla motivazione: la prima mossa dal profitto, il secondo alimentato da motivazioni ideologiche; se però si guarda al *modus operandi* talvolta questi crimini si sovrappongono rendendo la distinzione complessa⁸. La criminalità organizzata, all'interno dei sistemi nazionali, rappresenta un problema

⁶ United Nations, Treaty Series, vol. 1582, p. 95.

⁷ Si veda la nota n. 1.

⁸ Ad esempio, la criminalità organizzata può mettere in atto pratiche più “consone al terrorismo” per raggiungere i propri obiettivi: es, rapimento di persone e conseguente estorsione.

normativo, sociale (omertà o tolleranza della criminalità) e organizzativo (inefficienza e eccessiva burocrazia). A livello internazionale è necessaria una maggiore cooperazione. Nelle conclusioni, Bassiouni prende atto dei limiti del momento: a) a livello nazionale, un'eccessiva burocrazia nell'amministrazione della giustizia che rendeva la risposta al fenomeno della criminalità organizzata frammentaria e poco efficace; b) a livello internazionale, la mancanza di un "codice o modello" integrante le modalità di cooperazione intergovernativa e di una giurisdizione penale internazionale.

Nella relazione finale, Di Maggio mette in risalto i punti essenziali del Colloquio, tra cui il carattere transnazionale della criminalità organizzata; si raccomanda uno studio approfondito per verificare efficacia e limiti delle misure nazionali di contrasto; si sottolinea che la giurisdizione penale internazionale può facilitare la cooperazione tra Stati e i progressi nella comprensione del *modus operandi* della criminalità organizzata sul piano internazionale (Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988) e nazionale (legge Rognoni-La Torre, 1982).

Le relazioni presentate al Colloquio di Bellagio propongono alcuni spunti di riflessione quali: la necessità di un sistema più ampio in materia di diritto penale; quella di uniformare legislazioni e prassi giurisdizionale, e di consolidare tali iniziative in una codificazione internazionale. In conclusione, il carattere transazionale della criminalità organizzata è riconosciuto come dato di fatto cui si deve porre rimedio. A partire dalle conclusioni del Colloquio di Bellagio, l'VIII Congresso sul Crimine approvò due risoluzioni: la prima sulla "Criminalità organizzata"⁹ prende atto della gravità dei reati perpetrati e ne riconosce la natura transazionale, proponendo la cooperazione tecnica e scientifica e lo scambio di informazioni, dati e provvedimenti per fornire informazioni adeguate agli organismi giudiziari nazionali sui reati compiuti "con modalità transnazionali"; la seconda sulla "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata"¹⁰ suggerisce il rafforzamento

⁹ UN Doc. A/CONF. 144/28/Rev. 1.

¹⁰ *Ibidem*.

della cooperazione intergovernativa e la raccolta di dati sulla “criminalità organizzata transnazionale”.

2. Gli incontri di Smolenice e Suzdal (1991)

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite accolse con favore i risultati dell'VIII Congresso e invitò il Comitato sulla prevenzione e il controllo del crimine a formulare delle raccomandazioni per la loro attuazione¹¹. Si avviò quindi la serie di incontri dedicati alla criminalità transnazionale e organizzata che avrebbe portato, tramite la Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli, ai negoziati per l'elaborazione della Convenzione di Palermo. Una riunione di esperti sulle strategie per affrontare il crimine transnazionale si tenne nel maggio 1991 a Smolenice (Cecoslovacchia). Durante l'incontro venne sottolineata l'urgenza di formulare risposte efficaci alla criminalità transnazionale, alla luce dell'incapacità degli strumenti nazionali di far fronte a tali pericoli, cui conseguiva la limitata attuazione degli obblighi derivanti dai trattati. Il gruppo di esperti formulò alcune considerazioni per una migliore cooperazione internazionale quali: la necessità di concordare sul significato di termini come criminalità organizzata e crimine transnazionale; l'importanza di distinguere tra i crimini internazionali e quelli transnazionali, con l'osservazione che la cooperazione bilaterale non offre soluzioni per combattere le “forme gravi di criminalità organizzata a livello internazionale”. Gli esperti ritennero altresì che alcuni fattori di sviluppo economico (creazione di mercati comuni e forme di integrazione) dovessero essere tenuti in considerazione nello studio e nel contrasto al crimine transnazionale; e che i trattati non fossero l'unica fonte per la cooperazione tra Stati e che l'ambito regionale potesse essere anch'esso un buon punto di partenza; venne infine sottolineata la necessità dello scambio di informazioni mediante banche dati nazionali accessibili agli altri Paesi; e formulato un modello di decreto per la confisca di beni ottenuti illecitamente.

¹¹ UN DOC. A/RES/45/121.

Qualche mese più tardi un altro Seminario (Suzdal, Russia) formulò alcune misure pratiche per la lotta al crimine organizzato, in particolare in termini di legislazione sostanziale e procedurale: da un lato si affermò che l'evoluzione del crimine organizzato e le forme che assume variano da Paese a Paese con caratteristiche comuni (ad esempio la partecipazione ad attività illegali e alla sfera economica legale) e, dall'altro, che mancava una definizione comune di crimine organizzato; si pose l'accento sulla lotta al riciclaggio di denaro e la necessità di soluzioni per attuare la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988. In materia di cooperazione fu riconosciuto il carattere transnazionale della criminalità organizzata e l'importanza della collaborazione tra le forze di polizia.

Sempre al 1991 risale una bozza di Convenzione sul controllo del crimine di origine russa contenente alcuni elementi poi sviluppati in separate occasioni. Questo testo contiene: i) una distinzione tra "crimini transnazionali" (condotte rese illegali da accordi internazionali e che ledono gli interessi legittimi di due o più Stati), "reati convenzionali con un elemento straniero" (atti considerati reato ai sensi della legge delle parti contraenti ma la cui investigazione richiede l'assistenza di altri Stati) e "crimine organizzato" (una forma pericolosa di criminalità che si manifesta secondo una complessità di reati commessi da organizzazioni criminali, caratterizzate da relativa stabilità, gerarchia, distribuzione di ruoli e funzioni tra i membri, esistenza di un codice di condotta; accompagnata da segretezza, corruzione e intenzione di neutralizzare agenti di polizia); ii) la previsione di alcune condotte criminose relative al traffico illecito di stupefacenti (in sovrapposizione con la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope del 1988); nonché di altre fattispecie quali la distribuzione di materiale pornografico o il mancato soccorso in mare; iii) una distinzione tra "gruppo criminale", "gruppo criminale organizzato" ed "organizzazione criminale", in base all'elemento della stabilità dell'associazione; iv) una sezione sulla protezione delle vittime e i diritti del reo; v) una sezione sulle forme di cooperazione (estradizione, assistenza giudiziaria) e lo scambio delle informazioni poi riprese nella Convenzione di Palermo; vi)

l'istituzione di un fondo per sostenere le vittime di crimini transnazionali e finanziare la ricerca sulla prevenzione del crimine.

3. L'istituzione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale (1991) e gli esiti delle Conferenze ministeriali mondiali sul crimine transnazionale organizzato di Courmayeur e Napoli (1994)

Con l'istituzione della Commissione sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale¹² quale nuova commissione funzionale dell'ECOSOC, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite stabilì un programma organico per assistere gli Stati nella lotta alla criminalità domestica e transnazionale. La prima riunione della Commissione si tenne a Vienna nell'aprile del 1992. Giovanni Falcone era alla guida della delegazione italiana e nel suo intervento sottolineò la necessità di un trattato internazionale per contrastare la criminalità organizzata transnazionale¹³. Sapeva bene che la criminalità organizzata era coinvolta in una rete di traffici che oltrepassava i confini nazionali avendo collaborato alle indagini sulla cd. "Pizza Connection", uno tra i primi esempi di cooperazione internazionale nella lotta al crimine transnazionale con il coinvolgimento di numerosi Paesi (Stati Uniti, Italia, Svizzera, Brasile, Turchia, Germania, Messico, Gran Bretagna e Canada). Durante la prima sessione della Commissione si discussero anche le relazioni degli incontri di Smolenice e Suzdal. In materia di cooperazione internazionale, il focus degli Stati membri fu sul contrasto al crimine organizzato, considerato come un problema che affligge l'intera comunità.

Dopo il passaggio in ECOSOC¹⁴, l'Assemblea Generale adottò la Risoluzione 47/87 sulla "cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata", con la

¹²La *Commission on crime prevention and criminal justice* venne istituita dall'Assemblea generale con la Risoluzione 46/152 del 18 dicembre 1991.

¹³Al punto 30 della relazione si legge che l'obiettivo di un'efficace cooperazione e assistenza tra Stati ancora non era stato raggiunto nonostante il crescente carattere transnazionale che certi crimini stavano assumendo.

¹⁴ Risoluzioni ECOSOC 1992/22 e 1992/23 del 30 luglio 1992.

quale stabilì che la lotta al crimine organizzato, incluso il traffico illecito di armi e di stupefacenti, riciclaggio di denaro e corruzione di pubblici ufficiali, era una priorità delle Nazioni Unite e invitò gli Stati membri a condividere le normative nazionali.

Il dibattito internazionale era avviato e l'ECOSOC nel 1993 adottò una risoluzione sulle "relazioni tra criminalità nazionale e altre forme sofisticate di attività criminali transnazionali"¹⁵, confermando che "un'azione efficace contro la criminalità richiede attività di cooperazione al fine di garantire adeguata assistenza agli Stati membri per affrontare ... il crimine transnazionale organizzato".

Nel dicembre 1993, l'Assemblea Generale adottò la risoluzione 48/103 "sui costi del crimine, specialmente nelle sue nuove e transnazionali forme" con la quale esprime il consenso all'organizzazione di una Conferenza Internazionale sul riciclaggio dei proventi dei reati e della Conferenza Ministeriale Mondiale sul crimine transnazionale organizzato, che si sarebbero tenute a Courmayeur e a Napoli rispettivamente nel giugno e novembre 1994.

La "Conferenza Internazionale sulla prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e l'uso dei proventi del crimine" riconobbe che il riciclaggio di denaro, come dimostrato nel caso "Pizza Connection", aveva assunto carattere internazionale; e che ciò nonostante numerosi Paesi non avevano ancora adottato alcuna misura antiriciclaggio, provocando in tal modo lacune nell'applicazione della Convenzione sugli stupefacenti. Il riciclaggio di denaro era un fenomeno sempre più globale e legato al profitto delle attività delle più note organizzazioni criminali transnazionali. Vennero discusse misure quali la limitazione del segreto bancario, l'identificazione e segnalazione di transazioni sospette e il rafforzamento di misure antiriciclaggio. La strategia di contrasto al riciclaggio di denaro veniva delineata su tre livelli: bilaterale, regionale e internazionale, con la proposta di un trattato sull'estradizione e la cooperazione.

Le proposte elaborate a Courmayeur vennero presentate alla Conferenza ministeriale mondiale sul crimine organizzato transnazionale di Napoli, durante la quale i partecipanti espressero l'intenzione di fare fronte comune contro il crimine

¹⁵ Risoluzione ECOSOC 1993/29 del 27 luglio 1993.

organizzato transnazionale. Aprendo i lavori, il Segretario Generale delle Nazioni Unite osservò che la criminalità organizzata tradizionale era basata su una struttura locale, ma le organizzazioni criminali erano oramai in grado di generare profitti in Paesi diversi e di trasferirli da un paese all'altro. Di conseguenza, il crimine organizzato transnazionale doveva essere percepito come un pericolo da tutti gli Stati e non solo da quelli che ne erano maggiormente colpiti. Durante la Conferenza furono trattati numerosi temi. Uno dei punti maggiormente discussi fu quello di individuare una definizione universale di crimine organizzato, poiché molti Paesi avevano introdotto tale concetto nei sistemi legislativi basandosi sulle sue caratteristiche o sul *modus operandi* delle organizzazioni criminali. Molti Stati partecipanti considerarono i trattati-modello delle Nazioni Unite sulla cooperazione giudiziaria penale quale efficace base per la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali. Numerosi Stati si pronunciarono sulla possibilità di una Convenzione. Alcuni suggerirono di fare prima uso degli strumenti esistenti; altri sostennero che una Convenzione fosse necessaria data la crescita esponenziale della criminalità organizzata transnazionale.

La Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale fu incaricata di discutere l'incriminazione della partecipazione ad organizzazioni con struttura simile a quella mafiosa, la responsabilità dei singoli partecipanti e la protezione dei testimoni. La "Dichiarazione Politica di Napoli e il piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale"¹⁶ rappresentarono il riconoscimento che il crimine organizzato internazionale era una minaccia per tutti gli Stati e che la risposta doveva essere globale¹⁷. Un'altra risoluzione prevedeva la creazione di una *task force* internazionale per l'elaborazione di proposte sulla possibilità di istituire un centro di formazione internazionale per il personale delle forze dell'ordine¹⁸.

¹⁶ UN Doc. A/49/748, annex, sect. I.

¹⁷La Dichiarazione Politica di Napoli e il piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale furono poi approvate dall'Assemblea generale con la Ris. 49/159 del 23 dicembre 1994.

¹⁸Pur se non collegato alle Nazioni Unite, il Centro è stato poi istituito dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza a Caserta nel 2017.

Il IX Congresso ONU sul crimine (Il Cairo, 1995)¹⁹ ebbe come tema principale l'espansione del crimine organizzato e i pericoli posti dalle sue dimensioni transnazionali: nessun paese poteva infatti dirsi immune al fenomeno o in grado di prevenirlo o controllarne le manifestazioni. Anche durante il Congresso si discusse di un progetto di Convenzione, alla luce della "minaccia posta dal crimine transnazionale organizzato" e "il bisogno di una più intensa cooperazione internazionale per combattere gli effetti del crimine transnazionale e in particolar modo del crimine organizzato".

La relazione del Segretario Generale sulla Conferenza di Napoli dedica un punto al rafforzamento della cooperazione internazionale; in particolare, la necessità di una Convenzione mostra come le difficoltà sarebbero facilmente sormontabili, per esempio la questione se la Convenzione dovesse coprire le disparate attività criminali o invece concentrarsi sulle risposte a tale fenomeno, veniva risolta con la seconda opzione dato il vasto numero di attività in cui il crimine organizzato è coinvolto.

Si avviò quindi una fitta serie di riunioni al fine di avanzare verso un accordo fondato su elementi condivisi e, possibilmente, una bozza di Convenzione. Un Seminario ministeriale si tenne a Buenos Aires (novembre 1995) al fine di esaminare le possibilità di rafforzare e migliorare la capacità dei Paesi dell'America Latina di rispondere alla minaccia del crimine organizzato internazionale. I partecipanti adottarono una dichiarazione²⁰ in cui si esprimeva l'interesse dei governi all'esame di una convenzione contro il crimine organizzato transnazionale.

In occasione della Commissione per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale del 1996 fu presentata la prima indagine sul crimine transnazionale basata sull'analisi delle risposte fornite dai governi. Da questo rapporto emergeva la natura variegata delle organizzazioni criminali transnazionali per grandezza, attività, organizzazione interna e relazioni con il potere; il dato che le organizzazioni criminali fiorissero dove l'autorità statale è più debole e profittassero dei Paesi dove

¹⁹Si veda la nota n. 1.

²⁰ Cfr. UN Doc. E/CN.15/1996/2/Add.1.

la legislazione non ha tipizzato determinati reati o dove il controllo bancario è debole; la circostanza che il mercato nero si stesse sviluppando secondo i caratteri di una vera e propria economia parallela, con grave nocimento per l'economia dei singoli Stati, specialmente di quelli in via di sviluppo. Inoltre, alcuni Governi sottolineavano l'assenza di una definizione di crimine organizzato nonostante la dichiarazione di Napoli elencasse le caratteristiche specifiche quali: 1) esistenza di una organizzazione per commettere crimini; 2) struttura gerarchica; 3) utilizzo di violenza, intimidazione e corruzione; 4) riciclaggio dei profitti e infiltrazione nell'economia legittima; 5) espansione internazionale; 6) cooperazione con altri gruppi criminali. Riguardo all'opportunità di concludere una Convenzione internazionale gli Stati che avevano risposto al questionario si divisero tra favorevoli e contrari; tra questi ultimi Australia, Austria, Canada, Germania e Giappone. Un significativo passo avanti fu compiuto con le 40 Raccomandazioni per la lotta al crimine organizzato transnazionale elaborate dal Gruppo di Esperti di alto livello istituito dal G7 (gruppo di Lione), che suggerivano numerose misure in materia di cooperazione internazionale, protezione dei testimoni, estradizione e immigrazione clandestina.

4. I lavori dell'Assemblea generale: la creazione di un gruppo intergovernativo di esperti (1997), l'istituzione e l'operato del Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale (1998-2000)

Durante la sessione del 1997 l'Assemblea Generale decise di istituire un gruppo intergovernativo di esperti²¹ al fine di elaborare una bozza di Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale partendo da una bozza presentata dalla Polonia e dagli altri testi allora in discussione²². L'Assemblea Generale tenne conto anche della relazione del Convegno organizzato dalla Fondazione Falcone nell'aprile 1997, durante il quale la bozza polacca venne ulteriormente sviluppata. Anche il Gruppo di Lione fornì dei commenti al testo della Polonia, notando l'introduzione di elementi assenti dalla Convenzione sugli stupefacenti, tra cui l'incriminazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e le ampie misure sull'estradizione e la protezione dei testimoni.

Il gruppo intergovernativo istituito dall'Assemblea generale si riunì a Varsavia nel febbraio 1998 per discutere della fattibilità di una convenzione globale contro il crimine transnazionale organizzato ("*against organised transnational crime*"). Il gruppo si concentrò su una serie di questioni quali: l'assenza di definizione del concetto di criminalità organizzata; il rischio che un elenco di reati specifici fosse incompleto o a rischio di obsolescenza; la possibile inclusione del terrorismo nel testo della Convenzione. Tra i punti maggiormente discussi vi fu la definizione di criminalità organizzata: vi erano infatti ancora divergenze che impedivano un'armonizzazione, così si propose di concentrare gli sforzi non tanto sulla definizione quanto piuttosto sul "significato comune" (general understanding). Lo schema presentato dal gruppo rifletteva tre diverse posizioni: 1) definire il crimine organizzato; 2) non definirlo ma rendere l'ambito di applicazione della Convenzione più ampio; 3) delineare gli elementi costitutivi della criminalità organizzata e non la criminalità organizzata stessa.

²¹ GA Res. 52/85 del 12 dicembre 1997.

²² La quasi totalità di Stati accolse con favore la proposta di Convenzione e lo stesso testo presentato dalla Polonia fu generalmente accolto favorevolmente.

Altro punto trattato riguardò il possibile inserimento di un elenco di condotte delle organizzazioni criminali: alcuni Stati erano del parere che un elenco predefinito e rigido potesse pregiudicare l'applicabilità e l'efficacia della Convenzione. Mentre vi fu accordo sulle disposizioni in materia di cooperazione internazionale, in particolare sulla cooperazione giudiziaria, estradizione, protezione di vittime e testimoni, molti Stati si pronunciarono sulla necessità di rispettare il mandato di elaborare una Convenzione sulla criminalità transnazionale organizzata, non sulla cooperazione internazionale in materia penale.

In materia di estradizione si presentò il problema di individuare i reati per i quali questa fosse possibile; alcuni Stati proposero che l'estradizione riguardasse solo i crimini che le parti contraenti erano obbligate a punire, altri che fosse possibile per tutti i reati relativi all'ambito della Convenzione.

Diverse delegazioni si pronunciarono a favore di norme per la diminuzione della pena o altri vantaggi per i collaboratori di giustizia, oltre che per la raccolta e condivisione delle informazioni tra le forze di polizia. Infine, si discusse il tema della prevenzione della criminalità organizzata, suggerendo disposizioni mirate a ridurre le situazioni sfruttate dai gruppi criminali.

Lo bozza prodotta dal gruppo intergovernativo fu trasmessa alla Commissione per il Crimine (aprile 1998) durante la quale un gruppo di lavoro discusse il testo e propose l'istituzione di un Comitato per l'elaborazione della Convenzione che terminasse i lavori entro il 2000.

I rappresentanti di Canada e Finlandia presentarono un testo che consolidava commenti ed osservazioni espresse in precedenza (inclusa la modifica del titolo della Convenzione, da "against organised transnational crime" a "against transnational organised crime"), mentre alcuni Stati membri dell'Unione europea suggerirono di considerare anche la bozza di azione comune sulla penalizzazione

della partecipazione a organizzazioni criminali, successivamente adottata dal Consiglio dell'Unione europea²³.

Il Comitato *ad hoc* fu istituito dall'Assemblea Generale nel 1998²⁴ con il mandato di elaborare una Convenzione sul crimine organizzato transnazionale e elaborare ulteriori strumenti internazionali in materia di traffico di donne e bambini o di traffico di armi da fuoco e di migranti.

Durante una riunione informale tenuta a Buenos Aires si discusse la revisione degli articoli da 14 a 30 della bozza e temi quali investigazione dei reati, trasferimento dei procedimenti, scambio di informazioni e il possibile inserimento di disposizioni in materia di corruzione.

Il primo incontro del Comitato *ad hoc* si tenne a Vienna nel gennaio 1999 e i negoziati si protrassero fino alla stesura del testo finale adottato nel novembre 2000²⁵. La stesura della Convenzione fu accompagnata da quella dei tre protocolli su traffico illegale delle persone, in particolare di donne e bambini, traffico e trasporto illegale di immigranti, e la produzione illegale e traffico di armi da fuoco.

Lo scopo della Convenzione è quello di “promuovere la cooperazione e di prevenire e combattere il crimine transnazionale organizzato in maniera efficace” e finalmente contiene una definizione di gruppo criminale organizzato per le finalità della Convenzione.

La Convenzione condensa quindici anni di proposte e discussioni volte a disciplinare organicamente la materia. Dal piano d'azione di Milano del 1985, passando per la Conferenza Ministeriale di Napoli del 1994, fino alla Conferenza diplomatica di Palermo del 2000, i negoziati hanno avuto sviluppi positivi e hanno infine permesso

²³ Cfr. *Azione comune dell'Unione europea del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE*, 98/733/GAI, in *GUCE*, L 351, 29/12/1998, p. 1 ss.

²⁴ GA Ris. 53/111 del 9 dicembre 1998.

²⁵ Il Comitato intergovernativo *ad hoc* si riunì in undici sessioni: la prima dal 19 al 29 gennaio 1999, l'ultima dal 2 al 28 ottobre 2000. Per uno studio dei lavori del Comitato *ad hoc* si veda UN Doc. A/55/383, *Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the Work of its First to Eleventh Sessions*.

di concludere un testo che riflette la volontà della comunità internazionale di combattere efficacemente il crimine organizzato e le sue manifestazioni.

Concludo osservando che l'Italia svolse un ruolo fondamentale durante tutto l'arco delle discussioni e dei negoziati per la stesura della Convenzione, condividendo con gli altri Paesi l'esperienza e le conoscenze dei propri giuristi, operatori del diritto, diplomatici e funzionari nazionali e internazionali.

Bibliografia

Alper Benedict Solomon, Boren Jerry F., *Crime: International Agenda-Concern and Action in the Prevention of Crime and Treatment of Offenders*, London, 1972

Bassiouni M. Cherif, Vetere Eduardo, (eds.) with the cooperation of Vlassis Dimitri, *Organized Crime, A Compilation of U.N. Documents 1975-1998*, Ardsley, New York, 1998

David Pedro R., *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale*, Milano, 2001

McClellan David, *Transnational Organized Crime. A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, 2007

Michellini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo* Rosi Elisabetta (a cura di), Milano, 2007

Strano Angelo, *Le Nazioni Unite e la criminalità organizzata internazionale. L'attività del Programma per la Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale e del Programma Internazionale per il Controllo della Droga*, in *Criminalità senza frontiere. Le istituzioni internazionali di lotta al crimine organizzato*, Longo Francesca, Strano Angelo (a cura di), (Ricerca diretta da Fulvio Attinà), Acireale (Ct), Roma, 1999

Vlassis Dimitri, *The Global Situation of Transnational Organized Crime, The Decision of the International Community to Develop an International Convention and the Negotiation Process*, in Resources Material Series No. 59, UNAFEI Publication, Tokyo, October, 2002, p. 475 ss

Williams Phil, Vlassis Dimitri (eds.), *Combating Transnational Crime*, London, 2001

LA CONVENZIONE DI PALERMO/2. IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA REDAZIONE DEL TESTO FINALE

Gualtiero Michellini

Title: The Palermo Convention/2. The role of Italy in the drafting of the final text

Abstract

This paper deals with the open-ended intergovernmental *Ad hoc* Committee, which was established by the General Assembly of the UN in 1998 for the purpose of elaborating an international convention against transnational organized crime and three additional international legal protocols. The author purports the thesis that the Italian delegation played a major role in the work of the *Ad hoc* Committee and in finalizing the text of the UN Convention against Transnational Organized Crime between 1999 and 2000.

Key words: UN Convention against Transnational Organized Crime; *Ad hoc* Committee; Italian delegation.

Questo studio illustra i lavori del Comitato *ad hoc* intergovernativo istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1998 allo scopo di elaborare il testo di una convenzione internazionale contro il crimine organizzato transnazionale e tre protocolli addizionali. L'autore sostiene la tesi che la delegazione italiana svolse un ruolo di primaria importanza nell'ambito del comitato *ad hoc* e nella redazione del testo finale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Parole chiave: Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale; Comitato *ad hoc*, delegazione italiana.

1. L'istituzione e il mandato del Comitato *ad hoc*, l'approvazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali

A 20 anni di distanza dalla stagione convenzionale, per certi versi straordinaria, che vide in pochi anni l'approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, della Convenzione di Palermo e dei suoi 3 Protocolli addizionali, della Convenzione di Merida, è possibile analizzare in una prospettiva, non solo giuridica, ma anche storica, la Convenzione di Palermo ed i suoi Protocolli e tracciarne un bilancio tra storia, presente e futuro.

Fin dalla sua istituzione con una risoluzione dell'Assemblea Generale nel 1998¹, il Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale veniva incaricato di discutere ed elaborare appositi strumenti internazionali diretti al contrasto della tratta di donne e bambini, dell'illecita produzione e del traffico di armi da fuoco, e loro parti, componenti e munizioni, del traffico e trasporto illegale di migranti. La risoluzione 53/114² in pari data invitava il Comitato *ad hoc* a portare avanti in parallelo i negoziati tanto sulla convenzione che sugli strumenti addizionali, per completarli³ entro il 2000.

Il mandato assegnato al Comitato *ad hoc*, quindi, comprendeva dall'inizio la predisposizione di uno strumento internazionale di natura generale, di diritto penale e di cooperazione di polizia e giudiziaria, diretto alla lotta contro le associazioni criminali internazionali, e di strumenti specifici contro fenomeni (la tratta di donne e bambini, il coinvolgimento nella gestione dell'immigrazione clandestina, il traffico di armi) ritenuti terreno di elezione delle attività più insidiose dei gruppi criminali ed abbisognavoli di specifici strumenti di contrasto. Il Comitato *ad hoc* teneva 11 sessioni nel 1999 e 2000, con la partecipazione di rappresentanti di un numero di Stati variante da 91 a 121, nonché, in qualità di osservatori, di organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative.

¹ GA Res. 53/111 del 9 dicembre 1998.

² GA Res. 53/114 del 9 dicembre 1998.

³ GA Res. 54/126 del 17 dicembre 1999.

La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale ed i Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti venivano adottati dalla 55a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel novembre del 2000⁴ ed aperti alla firma a Palermo, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sul crimine organizzato svoltasi dal 12 al 15 dicembre 2000.

La finalizzazione del Protocollo contro il traffico di armi, loro parti, componenti e munizioni, richiedeva invece una sessione aggiuntiva nel febbraio 2001, in base alla stessa risoluzione 55/125 del 15 novembre 2000, con cui l'Assemblea Generale, preso atto dello sforzo fatto e della possibilità di raggiungere il consenso in tempi relativamente rapidi, richiedeva al Comitato *ad hoc* di concludere i lavori nel più breve tempo possibile anche sul terzo protocollo. L'accordo sul testo veniva raggiunto in tale sessione, ed il Protocollo veniva approvato dall'Assemblea Generale nel maggio del 2001⁵ ed aperto alla firma presso la sede delle Nazioni Unite di New York il 2 luglio 2001.

Per l'entrata in vigore dei nuovi strumenti pattizi internazionali era richiesto il deposito presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite di 40 atti nazionali di ratifica, approvazione o accettazione; inoltre, per l'entrata in vigore dei Protocolli, era richiesta la previa entrata in vigore della Convenzione di Palermo. Ad oggi⁶, la Convenzione di Palermo, entrata in vigore il 29 settembre 2003, è stata firmata da 147 Stati e ratificata da 190; il Protocollo contro la tratta di persone, entrato in vigore il 25 dicembre 2003, è stato firmato da 117 Stati e ratificato da 174; il Protocollo contro il traffico di migranti, entrato in vigore il 28 gennaio 2004, è stato firmato da 112 Stati e ratificato da 149; il Protocollo contro il traffico di armi, entrato in vigore il 3 luglio 2005, è stato firmato da 52 Stati e ratificato da 118. La Convenzione di Palermo ed i suoi tre protocolli addizionali sono stati anche firmati in proprio dalla Comunità europea, quale organizzazione regionale di integrazione economica.

⁴ GA Res. 55/25 del 15 novembre 2000.

⁵ GA Res. 55/255 del 31 maggio 2001.

⁶ Per un aggiornamento sullo stato delle ratifiche www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html (sito consultato il 16 luglio 2019).

2. L'importanza della Convenzione di Palermo e l'approccio della delegazione italiana

L'importanza della Convenzione di Palermo era già percepibile nel Comitato *ad hoc*, quantomeno in termini di potenzialità, per 3 ragioni:

- a) l'alto numero degli Stati partecipanti, poi tradottosi in alto numero di firme e ratifiche;
- b) l'ampiezza e, per certi aspetti, l'incisività degli obblighi prescritti, in particolare le misure di cooperazione giudiziaria e di polizia;
- c) la notevole estensione del campo di applicazione, comprendente i 4 reati tipici (partecipazione in un gruppo criminale organizzato; riciclaggio; corruzione; intralcio alla giustizia) e tutti i *serious crimes* (reati punibili secondo la legge nazionale con una pena detentiva di almeno 4 anni nel massimo) con elementi di transnazionalità.

La Convenzione di Palermo, secondo un approccio sempre perseguito dalla delegazione italiana, concerne un insieme concettualmente unificato di comportamenti criminali, quello della criminalità organizzata e transnazionale, secondo una comune caratteristica dei trattati di diritto penale universale elaborati dalle Nazioni Unite: obblighi di criminalizzazione e misure di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia. Cosicché la configurazione finale della convenzione è il frutto del convergere di due distinte prospettive: la prima, rapportabile alla transnazionalità, suscitata dal bisogno di rafforzare gli strumenti della cooperazione internazionale per far fronte adeguatamente alla internazionalizzazione del crimine (frontiere operative per le autorità di polizia e giudiziarie, non per le organizzazioni criminali). La seconda, sostenuta soprattutto da quegli Stati, tra i quali l'Italia, in cui più significativa era stata l'esperienza del contrasto alla criminalità organizzata, mirante al riconoscimento a livello globale della particolare pericolosità di tale categoria criminale e della necessità sia di adottare forme avanzate e specializzate di cooperazione internazionale, sia di provvedere in tutti i Paesi ad una corretta e per quanto possibile uniforme criminalizzazione della condotta associativa.

L'approccio italiano nel Comitato *ad hoc*, mirato a superare diffidenze sulla necessità di sviluppare la cooperazione penale contro il crimine organizzato, era stato sperimentato, per così dire disseminato, nelle istituzioni dell'Unione europea. A Bruxelles erano state diffuse e recepite considerazioni sull'apertura delle frontiere infra-europee anche come fattore di facilitazione delle condotte transnazionali e della dislocazione in altri Stati dei gruppi criminali; sull'emergere del crimine organizzato nei paesi dell'Europa dell'Est; sulle questioni suscitate dai crimini economici e dal riciclaggio, fenomeni criminali tipicamente organizzati.

In questo senso, l'attenzione della delegazione italiana fu in particolare concentrata sulla nozione di reato associativo ed a non circoscrivere le misure di cooperazione ad una lista chiusa e tassativa di condotte criminali; l'approccio nei confronti dei protocolli fu diretto all'espansione dell'applicazione delle misure contenute nella Convenzione ai reati specifici in essi previsti, aggiungendo nuove misure specializzate.

La ripartizione della materia in strumento madre e strumenti complementari fu importante anche sul piano tattico, in quanto permise agli Stati di orientare con maggiore flessibilità le loro determinazioni, anche sul piano della tecnica legislativa, perché le disposizioni dei protocolli, andando aldilà della previsione di reati, regolano materie settoriali con un grado di specializzazione che non avrebbe potuto essere raggiunto nella convenzione (ad esempio protezione delle vittime nei due protocolli c.d. sociali o le disposizioni del protocollo sul traffico di armi che impongono obblighi amministrativi relativi alla produzione ed al commercio lecito delle armi).

3. I negoziati in seno al Comitato *ad hoc* e la Conferenza di Palermo

Il Comitato *ad hoc* iniziò a riunirsi nella sede delle Nazioni Unite di Vienna nel gennaio 1999, per negoziare, oltre alla Convenzione, specifici Protocolli supplementari in materia di traffico di persone, traffico di migranti, illecita produzione e traffico di armi da fuoco.

Inizialmente il Protocollo contro la tratta di persone, partorito dall'iniziativa (prima distinta e poi congiunta) di Stati Uniti d'America e Argentina, era diretto alla protezione di donne e bambini vittime di sfruttamento sessuale, per poi mutare parzialmente prospettiva, nel corso dei negoziati, e delinearsi quale strumento di contrasto e protezione di portata più generale, con allargamento dell'area di tutela, ricomprendente non soltanto le forme di sfruttamento, da parte della criminalità organizzata, di prostituzione e pedopornografia, ma in generale di tutte le forme di lavoro forzato ed asservimento realizzate mediante violenza, minaccia, frode, abuso di posizione di vulnerabilità, ed altre forme di coercizione fisica o morale, in una situazione di mancanza di consenso o di consenso viziato della vittima. Il titolo completo del Protocollo veniva pertanto aggiornato in quello attuale, ossia Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

Parallelamente, il Protocollo contro il traffico di migranti, di iniziativa italo-austriaca, incentrato inizialmente su misure di diritto internazionale marittimo volte a consentire una più rapida risposta operativa al fenomeno delle (allora) cosiddette carrette dei mari che solcano il Mediterraneo con il loro carico umano gestito dalle organizzazioni criminali, si evolveva in uno strumento contenente regole generali di contrasto dell'immigrazione clandestina su tutte le rotte, marittime, aeree, terrestri, e regole sul ritorno dei migranti ai paesi d'origine. Anche in questo caso il titolo mutava, dall'iniziale riferimento particolare al traffico via mare, all'attuale denominazione di Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

Il Comitato *ad hoc* teneva 11 sessioni (perlopiù di due settimane ciascuna) tra il 1999 ed il 2000⁷. I lavori venivano presieduti dal diplomatico italiano amb. Luigi Lauriola (anche in riconoscimento del ruolo trainante svolto dall'Italia nei lavori delle Nazioni Unite di Vienna e dell'esperienza storica nel contrasto alla criminalità organizzata), affiancato da un *bureau* e da un *rapporteur* rappresentativi delle diverse aree geografiche delle Nazioni Unite, presso le strutture delle Nazioni Unite di Vienna e con l'ausilio ed assistenza tecnica del Segretariato dell'*Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP, ora UNODC).

Ai lavori parteciparono delegazioni di oltre 100 Stati membri delle Nazioni Unite, ed osservatori di altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative, organizzazioni non governative. Le delegazioni governative erano per la maggior parte interministeriali; per l'Italia, la delegazione, coordinata dalla Rappresentanza Italiana Permanente presso le Organizzazioni Internazionali di Vienna, vide coinvolti rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, dell'Interno, della Difesa, delle Pari Opportunità, delle Finanze.

I lavori furono caratterizzati da costanti coordinamenti tra i paesi nell'ambito dei diversi gruppi regionali, istituzionali o politici; ad esempio, oltre che a livello di gruppi regionali delle Nazioni Unite, furono attuati coordinamenti a livello di organizzazioni regionali quali Unione Europea ed Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), e di organizzazioni politiche come G-8, G-77 e Cina, Gruppo dei Paesi Arabi.

I lavori erano organizzati in sessioni plenarie che deliberavano il testo normativo, con interpretazione simultanea nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, e parallele sessioni informali. Nelle ultime sessioni veniva altresì istituito un gruppo di revisione dei testi e di coordinamento giuridico e linguistico tra gli stessi e nelle diverse lingue ufficiali (*consistency group*).

⁷ Cfr. UN Doc. A/55/383, *Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the Work of its First to Eleventh Sessions*.

Per la delegazione italiana, mediamente numerosa, era quindi necessario coprire le sessioni plenarie che in contemporanea negoziavano Convenzione e Protocolli (alcune volte anche serali), la riunione di coordinamento UE tutte le mattine alle 9, le riunioni di coordinamento G8 (all'epoca), il *consistency group*, i vari colloqui e tavoli informali. Occorreva anche coordinarsi a Roma tra amministrazioni tra una sessione e l'altra ed a Bruxelles. Si tenga conto che la Convenzione di Palermo è stata negoziata in epoca pre-posta elettronica e pre-smartphone, quindi con fotocopie, fax, telefoni fissi (presso la sede ONU di Vienna esisteva il telefono diretto con la "capitale"). Le proposte di testo venivano depositate al Segretariato, che le traduceva e le stampava in numero limitato per ciascuna delegazione, e si discuteva su testi cartacei con parentesi graffe, quadre e tonde indicanti i punti alternativi o non ancora concordati.

Nel corso dei lavori fu chiarito che la Convenzione avrebbe dovuto costituire uno strumento normativo autonomo ed autosufficiente, mentre i Protocolli addizionali sarebbero stati strumenti opzionali alla Convenzione principale, per coprire aree di intervento che richiedevano specificità e che non potevano essere appropriatamente affrontate nel corpo della Convenzione.

Il testo della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (TOC) venne perfezionato dal Comitato *ad hoc* nella sua decima sessione (luglio 2000) e trasmesso alla 55a sessione dell'Assemblea Generale per l'approvazione; in tale occasione, venne annunciata l'offerta del governo italiano di realizzare, nel dicembre 2000 a Palermo, una Conferenza politica per la firma della Convenzione (*High-level Political Signing Conference*).

Il testo della Convenzione fu approvato per consenso, benché alcuni Stati abbiano sottolineato, nelle proprie allocuzioni formali a margine dell'approvazione, il proprio disaccordo in relazione alla mancata inclusione nel testo della Convenzione di specifiche previsioni concernenti i legami tra criminalità organizzata e terrorismo. Nell'undicesima sessione del Comitato *ad hoc* furono finalizzati e trasmessi per l'approvazione all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite i testi dei c.d. protocolli tratta e migranti.

La Convenzione ed i Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti furono aperti alla firma a Palermo, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sul crimine organizzato svoltasi dal 12 al 15 dicembre 2000. Il terzo Protocollo addizionale, contro la produzione illecita ed il traffico di armi da fuoco, loro parti e componenti, e munizioni fu adottato, dopo una ulteriore sessione straordinaria del Comitato *ad hoc* ed aperto alla firma presso la sede delle Nazioni Unite di New York.

La *High-level Political Signing Conference* fu convocata a Palermo e si svolse dal 12 al 15 dicembre 2000. La scelta della città di Palermo come luogo per la Conferenza politica dedicata alla firma della Convenzione, che ha quindi assunto il nome di Convenzione di Palermo⁸, ha avuto un valore altamente simbolico: Palermo e la Sicilia rappresentavano e rappresentano il simbolo del riscatto della società civile contro la criminalità organizzata, con un durissimo tributo pagato in termini di vite umane e di ostacoli allo sviluppo sociale, esperienza messa a disposizione della comunità internazionale per la sfida ad un fenomeno che ha travalicato i confini nazionali e regionali e che deve essere affrontato da ciascun governo democratico, quale impedimento ad uno sviluppo economico corretto e diffuso, ed al pieno godimento delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini. Alla Conferenza di Palermo, aperta dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (Kofi Annan) e dal Presidente della Repubblica italiano (Carlo Azeglio Ciampi) parteciparono delegazioni di 148 Paesi, 14 Capi di Stato o di governo, 110 ministri della giustizia o dell'interno.

⁸ GA Res. 54/129 del 17 dicembre 1999.

4. La legge italiana di ratifica

La Convenzione di Palermo ed i suoi tre Protocolli addizionali sono stati ratificati in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146, intitolata “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*”⁹.

Oltre alle rituali disposizioni di autorizzazione alla ratifica (art. 1) ed ordine di esecuzione (art. 2), la legge contiene una serie di norme necessarie di attuazione della Convenzione e dei protocolli: ad esempio l’art. 5 che determina la “autorità centrale” per le operazioni di mutua assistenza, ai sensi dell’art. 18, paragrafo 13, della Convenzione, l’art. 10 in tema di responsabilità delle persone giuridiche, l’art. 14 che modifica il reato di cui all’art. 377 del codice penale, ridenominato “Intralcio alla giustizia”, l’art. 15 in tema di armi da fuoco.

Altre devono essere sempre definite norme di attuazione e certamente attengono a materie trattate nella convenzione e nei protocolli, ma intervengono su questioni e con finalità non imposte specificamente dalla Convenzione, talvolta da questa suggerite, altre volte invece, all’apparenza, suscitate solo da scelte politiche nazionali ovvero esigenze dell’ordinamento italiano. Si possono annoverare in questa seconda categoria l’art. 3 che contiene la definizione di reato transnazionale e che si sovrappone al paragrafo 2 dell’art. 3 della Convenzione; l’art. 4 che qualifica come circostanza aggravante una certa forma di transnazionalità; l’art. 7, primo comma, che a fronte dell’art. 21 della Convenzione (nel quale non è precisata la natura degli accordi tra Stati che devono regolare il trasferimento dei procedimenti penali), nell’assenza di adeguata normativa codicistica, richiede come base giuridica un trattato internazionale ratificato con legge; l’art. 9 che ridisegna la disciplina delle operazioni sotto copertura, aderendo tanto a prospettazioni presenti nella Convenzione (art. 20), che ad esigenze di riforma della legge interna; gli artt. 5, 6, 7, che stabiliscono modalità

⁹ In *G.U.*, 11 aprile 2006, n. 85, Suppl. ord., n. 91; in argomento per tutti Elisabetta Rosi, *Il reato transnazionale* in Elisabetta Rosi (a cura di) *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milano, 2007, p. 67 ss.

di informazione al Parlamento sulla applicazione delle varie forme di cooperazione internazionale previste dalla Convenzione; gli artt. 11 e 12 in materia di confisca “per equivalente”; l’art. 13 che detta norme in materia di competenza del procuratore distrettuale antimafia.

Il legislatore italiano ha fatto una scelta minimalista, intervenendo solo nella misura essenziale, ritenuta necessaria perché imposta dalla Convenzione o da specifiche esigenze dell’ordinamento nazionale. Sembra essere stata, invece, trascurata la potenzialità “programmatica” della Convenzione e dei Protocolli, che avrebbe offerto occasione di organici interventi anche in campi in cui essa non impone obblighi stringenti (si pensi al campo della prevenzione e della formazione specialistica).

5. La Convenzione di Palermo e l’Unione europea

La Convenzione di Palermo contiene l’obbligo di incriminazione nelle legislazioni nazionali dei reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione, ostruzione alla giustizia. Tale obbligo di criminalizzazione significa l’impegno, per gli Stati parte, di prevedere come reati nelle legislazioni nazionali le fattispecie sopraindicate, con una funzione, se non di armonizzazione, sicuramente di ravvicinamento delle legislazioni e di superamento dei problemi di doppia incriminabilità che frequentemente ostacolano la cooperazione.

In questo senso, la Convenzione di Palermo ed i Protocolli rappresentarono il punto d’arrivo, a livello potenzialmente globale, atteso il foro internazionale (le Nazioni Unite) in cui sono stati negoziati ed il largo consenso manifestato dalla comunità internazionale nei confronti della loro adozione, concretizzatosi nella ragionevolmente rapida entrata in vigore e nel largo numero di ratifiche depositate presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite, di una evoluzione verso un linguaggio giuridico comune quale presupposto per una efficace cooperazione internazionale espressasi, a livello regionale, in una serie di strumenti giuridici concordati dall’Unione europea in materia prima di essa.

I precedenti europei più significativi, che costituirono per molti versi gli antecedenti della Convenzione di Palermo ed influirono positivamente sul raggiungimento del consenso, realizzato anche attraverso lo stretto coordinamento mantenuto dagli Stati membri dell'Unione europea durante tutto il corso dei negoziati, sono l'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa all'incriminazione della partecipazione ad una associazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea¹⁰ e le Risoluzioni del Consiglio del 23 novembre 1995¹¹ relativa alla protezione dei testimoni nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata internazionale e del 20 dicembre 1996¹² relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

L'azione comune relativa all'incriminazione della partecipazione ad un'organizzazione criminale era uno strumento normativo del cosiddetto terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea, introdotto con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, e relativo alla cooperazione nel settore Giustizia/Affari interni, che comportava l'assunzione da parte degli Stati membri di un'obbligazione di mezzi diretta ad attivare le modifiche legislative necessarie per l'adeguamento, e che ha svolto una funzione di sostanziale armonizzazione dei diritti nazionali.

In particolare, l'azione comune in questione, richiamata la considerazione che la gravità e lo sviluppo di forme (vecchie e nuove) di criminalità organizzata richiedeva il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, con la necessità di un approccio comune, definiva in primo luogo la nozione di organizzazione criminale quale

“associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a

¹⁰ Cfr. *Azione comune dell'Unione europea del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE*, 98/733/GAI, in *GUCE*, L 351, 29/12/1998, p. 1 ss.

¹¹ In *GUCE*, 7 dicembre 1995.

¹² In *GUCE*, 11 gennaio 1997.

quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali o, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità"¹³;

impegnava gli Stati membri a rendere punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive:

“a) la condotta di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività criminale generale dell'organizzazione, o dell'intenzione dell'organizzazione di compiere i reati in questione, partecipi attivamente: a) alle attività di un'organizzazione criminale ... anche quando tale persona non partecipa all'esecuzione materiale dei reati in questione e, fatti salvi i principi generali del diritto penale dello Stato membro interessato, anche quando i reati in questione non siano effettivamente commessi; b) alle altre attività dell'organizzazione, essendo inoltre a conoscenza del fatto che la sua partecipazione contribuisce alla realizzazione delle attività criminali dell'organizzazione”, ovvero “b) la condotta di una persona consistente in un accordo con una o più persone per porre in essere un'attività la quale, se attuata, comporterebbe la commissione dei reati ... anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività"¹⁴;

stabiliva il principio della prestazione della più ampia assistenza indipendentemente dall'opzione incriminatrice della partecipazione ad organizzazione criminale prescelta a livello nazionale; affermava il principio della responsabilità penale od amministrativa delle persone giuridiche per i reati connessi alla criminalità organizzata a fianco della responsabilità penale delle persone fisiche.

Il linguaggio europeo del 1998 anticipò quello della Convenzione di Palermo sotto diversi profili: in primo luogo, in relazione allo sforzo di sintesi definitiva compiuto per coniugare gli istituti dell'associazione a delinquere (di origine continentale) e della *conspiracy* (propria degli ordinamenti di *common law*), con uno spirito ed una formulazione che valorizzano e rispettano le differenze culturali, storiche e giuridiche dei diversi ordinamenti, non escludono o

¹³ Art. 1.

¹⁴ Art. 2.

privilegiano l'una o l'altra delle opzioni, e nel contempo mirano al comune risultato di prevenire e reprimere fenomeni criminali particolarmente pericolosi proprio per l'elemento organizzativo, aggiungendo all'apparato sanzionatorio previsto per il singolo reato commesso quello autonomo ed aggiuntivo determinato dalla dimensione associativa.

Inoltre, nella Convenzione di Palermo sono stati recepiti i principi di responsabilità delle persone giuridiche partecipanti ai reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e comunque per i reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia e di concessione reciproca della più ampia assistenza giudiziaria possibile in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per i reati di cui alla Convenzione medesima.

Ulteriori spunti di politica criminale e di linguaggio giuridico uniforme sono anche ravvisabili nelle risoluzioni (strumenti, dal punto di vista giuridico, decisamente meno vincolanti della successiva Convenzione) in materia di testimoni e collaboratori di giustizia. Con la prima (protezione testimoni), individuato l'obiettivo di garantire in maniera efficace e concreta la sicurezza dei testimoni, si invitavano gli Stati membri a seguire orientamenti di tutela basati sulla protezione da ogni forma di minaccia, pressione o intimidazione, diretta od indiretta; sulla protezione prima, durante e dopo il processo; sull'estensione della protezione ai parenti, ove necessario; sulla possibilità di mantenere riservati i dati personali del testimone, ovvero, nei casi più gravi, di autorizzare il cambiamento di identità; sull'agevolazione di sistemi di deposizione a distanza mediante sistemi audiovisivi, anche in caso di cooperazione internazionale.

La Convenzione di Palermo ha stabilito l'obbligo di adozione di misure adeguate a garantire efficaci forme di protezione dei testimoni che depongano in processi penali in relazione ai reati in essa previsti, ed indica, tra le misure adeguate da considerare, appunto la protezione fisica globale e la deposizione a distanza attraverso l'uso di mezzi tecnologici di comunicazione, estendendo le disposizioni pertinenti anche alle vittime dei reati in quanto testimoni.

Con la risoluzione relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, premessa ed acquisita la considerazione che la conoscenza delle organizzazioni criminali può essere migliorata e la repressione delle loro attività agevolata dalle dichiarazioni rese alle competenti autorità da membri di tali organizzazioni che collaborino con la giustizia, fornendo informazioni utili a fini investigativi e per acquisire prove, si invitavano gli Stati membri a valutare la possibilità di concedere benefici a coloro che, dissociandosi dall'organizzazione criminale, aiutino concretamente le autorità di polizia o giudiziarie nella raccolta di prove, a prevedere misure di protezione appropriate, ad agevolare l'assistenza giudiziaria in materia.

La Convenzione di Palermo ha parimenti recepito la consapevolezza dell'utilità dello strumento dei collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata, impegnando ad incentivare tale strumento investigativo e probatorio, nei limiti dei principi fondamentali delle proprie leggi nazionali, gli Stati parte, che possono autorizzare una attenuazione di pena in caso di cooperazione sostanziale nelle indagini o nei processi relativi a reati oggetto della Convenzione stessa (secondo le linee guida italiane ed europee), ovvero anche, come sperimentato in particolare negli Stati Uniti d'America, l'immunità dall'azione penale.

La Convenzione di Palermo fu negoziata in un periodo di forte sviluppo dell'azione dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria penale, ed in particolare di lotta contro la criminalità organizzata. Il Trattato di Amsterdam individuava quale obiettivo dell'Unione quello di “conservare e sviluppare l'Unione quale Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia in cui sia assicurata la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”¹⁵, da perseguirsi “prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo” ed una serie di gravi reati a tipica valenza transnazionale. Il Consiglio europeo di Tampere¹⁶, interamente dedicato al settore Giustizia/Affari interni, nell'ottobre 1999 aveva fissato le linee guida dello sviluppo normativo

¹⁵ Art. 2, par. 1, alinea 4.

¹⁶ www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

degli strumenti diretti alla realizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, con la premessa che “occorre uno sforzo comune per prevenire e combattere il crimine e la criminalità organizzata nell'intera Unione”¹⁷, con “una mobilitazione congiunta di forze di polizia e strutture giudiziarie”, in base al principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie quale “fondamento della cooperazione giudiziaria dell'Unione”¹⁸, attraverso il potenziamento della prevenzione della criminalità a livello dell'Unione, il potenziamento della cooperazione tra le autorità degli Stati membri nell'ambito delle indagini sulla criminalità transnazionale, l'istituzione di squadre investigative comuni, il potenziamento di Europol, l'istituzione di Eurojust, mediante “sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni” in materia di reati connessi alla criminalità organizzata, ed ancora con un'azione specifica antiriciclaggio comprendente “un ravvicinamento delle normative e procedure penali relative al riciclaggio dei capitali”, l'ampliamento e l'uniformità della “sfera delle attività criminose che si configurano come reati presupposto del riciclaggio”, la definizione di “regole uniformi per impedire che società o altre persone giuridiche registrate fuori dalla giurisdizione dell'Unione vengano usate per occultare e riciclare i proventi di attività criminose”¹⁹.

Nel differente contesto territoriale e di integrazione tra gli Stati membri che, ovviamente, rappresentano l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, il linguaggio giuridico, l'individuazione degli strumenti di cooperazione, la consapevolezza di un'azione coordinata elaborati ed acquisiti in ambito europeo costituiscono un prezioso patrimonio di conoscenze e di apparato normativo per l'elaborazione del Comitato *ad hoc*, favorendo una reciproca interazione tra i fori internazionali.

Non a caso, il Consiglio UE definiva il 29 marzo 1999 una Posizione comune²⁰ sulla proposta convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, che ha rappresentato il riferimento del coordinamento nei negoziati tra gli Stati

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In *GUCE* L87/1 del 31 marzo 1999.

membri UE. Nella Posizione comune, premesso nei considerando che “è auspicabile contribuire il più possibile alla negoziazione della convenzione proposta e evitare incompatibilità tra la convenzione proposta e gli strumenti istituiti nell'Unione”, si stabiliva, in particolare:

- che gli Stati membri dell'Unione sostengono l'elaborazione della proposta convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e degli eventuali protocolli, chiedendo che “nel progetto di convenzione vengano incluse disposizioni atte a rendere quanto più possibili efficaci la prevenzione e il perseguimento della criminalità organizzata e le relative indagini”²¹;
- l'obiettivo della compatibilità con l'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;
- l'obiettivo dell'inclusione nella convenzione di garanzie in materia di tutela dei diritti dell'uomo e di agevolazione della cooperazione internazionale;
- l'obiettivo della compatibilità con gli strumenti, tanto comunitari che del Consiglio d'Europa, in materia di riciclaggio e di ricerca, sequestro e confisca dei proventi di reato;
- il principio del coordinamento, su iniziativa della presidenza di turno, delle rispettive posizioni degli Stati membri nei negoziati e della ricerca della convergenza sulle questioni incidenti sugli interessi dell'Unione;
- l'associazione della Commissione ai lavori.

Quest'ultimo aspetto, l'associazione della Commissione, determinò nei negoziati la realizzazione di un interessante precedente in materia di convenzioni internazionali, ossia la proposta da parte della Commissione dell'Unione europea e l'inserimento nel testo della Convenzione di Palermo e dei Protocolli di specifiche previsioni che legittimano le organizzazioni regionali di integrazione economica a firmare tali strumenti. L'art. 36 della Convenzione, infatti, prevede

²¹ *Ibidem*.

che la stessa è aperta alla firma, oltre che degli Stati membri, delle organizzazioni regionali di integrazione economica a condizione che almeno uno Stato membro di tale organizzazione l'abbia firmata, e che un'organizzazione regionale di integrazione economica può depositare il proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, se almeno uno dei suoi Stati membri lo ha fatto, dichiarando l'ambito della propria competenza con riferimento alle materie regolate dalla Convenzione. Analoghe disposizioni sono contenute nelle clausole finali dei Protocolli. Inoltre, in materia di modifiche della Convenzione, è prevista la possibilità che le organizzazioni regionali di integrazione economica esercitino il diritto di voto in materia nelle questioni di loro competenza e con un numero di voti pari a quello dei loro Stati membri che sono parte della Convenzione, ed è previsto che non possano esercitare il diritto di voto qualora ad esercitarlo siano i loro Stati membri, e viceversa²². La Comunità europea ha proceduto alla firma in proprio della Convenzione di Palermo, nel corso della Conferenza di Palermo, e dei Protocolli addizionali, ed è parte degli stessi mediante i propri strumenti di accessione alla Convenzione, negoziati in ambito UE con riguardo alla rispettiva distribuzione di competenze tra Unione e Stati membri fissata dai Trattati.

6. I lavori successivi

Nel 2006 sono stati pubblicati, a cura dell'UNODC, i *Travaux Préparatoires*²³ della Convenzione e dei tre Protocolli. Sotto questo enigmatico nome va un ponderoso volume che contiene, articolo per articolo separatamente, il testo o i testi in discussione e gli emendamenti proposti ufficialmente in ciascuna sessione del Comitato *ad hoc* incaricato di elaborare gli strumenti, nonché le cosiddette "Note interpretative"²⁴, ovvero sia commenti esplicativi concernenti specifici passaggi

²² Art. 39 par 2 Conv. di Palermo.

²³ *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York, 2006, disponibile nel sito www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html.

²⁴ Cfr. *Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, UN Doc. A/55/383/Add. 1, del 3 novembre 2000.

delle disposizioni normative, ufficialmente approvati dallo stesso Comitato *ad hoc* e da questo portati a conoscenza dell'Assemblea Generale nei suoi rapporti periodici. Nello stesso volume è anche contenuto, a modo di introduzione, un abbondante e dettagliato resoconto sulle attività preparatorie che hanno preceduto le sessioni del Comitato. L'opera è di grande interesse per chi debba approfondire le vicende dell'iter negoziale e ricavarne segnalazioni per l'interpretazione. Il contenuto delle Note interpretative è, in realtà, vario: alcune sono autenticamente destinate a chiarire intricati aspetti tecnico-giuridici delle norme; altre sono evidente risultato di "intoppi" negoziali dovuti a proposte non accolte nel testo normativo ed in qualche modo richiamate nelle Note medesime. Il valore giuridico delle Note non è stato ufficialmente chiarito nel corso dei lavori del Comitato e dell'Assemblea Generale; dell'interpretazione autentica hanno la provenienza, ma la loro obbligatorietà non è stata mai affermata e si ritiene che debba essere esclusa.

Nel 2004, sempre a cura dell'UNODC, sono state pubblicate le Guide legislative²⁵ per la convenzione ed i protocolli. Non si tratta di commentari giuridici, bensì di ricognizioni ragionate delle disposizioni convenzionali, aventi la finalità precipua di assistere i legislatori nazionali nella predisposizione delle misure nazionali minime necessarie per poter ratificare e dare attuazione a convenzione e protocolli. Le Guide - che espongono anche esempi di legislazioni nazionali - appaiono utili soprattutto nell'assistenza ai paesi con sistemi giuridici deboli di contrasto alla criminalità organizzata, per i quali è necessario un maggior sforzo di adattamento dell'ordinamento nazionale ai fini della ratifica.

²⁵ *Legislative Guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (disponibile nel sito www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html).

7. Conclusioni

La Convenzione di Palermo, e soprattutto i suoi Protocolli addizionali, riflettono un approccio misto, che proietta in un medesimo testo normativo regole di diritto penale e prospettive di tutela delle vittime, di individuazione delle cause, di regolazione dei fenomeni, cui corrisponde un ricco, sfaccettato e su diversi livelli, arsenale di strumenti messi a disposizione della comunità internazionale per fronteggiare le attività criminali organizzate ed i fenomeni ad essa connessi.

Il testo è articolato in obblighi (gli Stati parte dovranno) e facoltà (gli Stati parte potranno), con tutte le possibilità intermedie consentite dalla semantica del linguaggio convenzionale (gli Stati parte dovranno considerare, dovranno tenere in conto, si sforzeranno, assicureranno ove possibile, realizzeranno in conformità con i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico o subordinatamente ai propri principi costituzionali, ecc.). Ciò in un'ottica di cooperazione intergovernativa e di ricerca di un minimo comune denominatore a livello mondiale tra ordinamenti giuridici oltremodo differenziati che governa l'attività convenzionale delle Nazioni Unite, alla quale va assegnato un forte ruolo di impulso politico, oltre che di armonizzazione o approssimazione o ravvicinamento dei diversi ordinamenti giuridici nazionali.

Accanto alle misure di diritto penale e di repressione di comportamenti illeciti tipizzati, sono state parallelamente ed ampiamente sviluppate, soprattutto nei Protocolli contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti, misure di protezione e di assistenza alle vittime, qualificate come soggetti passivi di reati che coinvolgono le organizzazioni criminali, ma anche come vittime di fattori socio-economici, quali la povertà, il sottosviluppo, la domanda di sfruttamento nei paesi di destinazione.

Per il Protocollo contro il traffico di armi, le maggiori difficoltà per la sua approvazione ed il suo minore *appeal* a livello di firme e ratifiche nazionali testimoniano la scivolosità delle questioni coinvolte; tuttavia, esso esprime la consapevolezza della comunità internazionale della necessità inderogabile di una normativa di regolazione e controllo, essendo acquisiti i nessi tra fattori di crisi

politica ed attività delle organizzazioni criminali, molto più indifferenti alle frontiere nazionali delle autorità di polizia e giudiziarie impegnate nel loro contrasto, e di incisive e coordinate politiche nazionali ed internazionali di prevenzione.

Quale testimone di una straordinaria esperienza professionale all'interno delle Nazioni Unite vissuta come magistrato del settore affari internazionali del Ministero della Giustizia, e componente della delegazione italiana nel Comitato *ad hoc*, credo che nel processo di preparazione, negoziazione, approvazione della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli addizionali il ruolo della delegazione e dell'amministrazione italiani siano stati attivi ed importanti, in chiave di sistema. La cultura giuridica e l'esperienza italiana sono state efficacemente comunicate e comprese. Soprattutto la definizione di reato associativo, la disciplina dei collaboratori di giustizia, i dettagliati articoli su estradizione ed assistenza giudiziaria sono il portato di culture ed esperienze elaborate anche a caro prezzo, e valorizzate in chiave europea ed internazionale. La Convenzione di Palermo è anche stata l'occasione per migliorare la legislazione interna sulla cooperazione a fini di confisca. Una problematica, invece, che non è stata superata è quella del processo in contumacia, la cui ampiezza nell'ordinamento italiano, non coincidente con il perimetro del processo *in absentia* nella maggior parte degli ordinamenti, non è completamente compresa a livello internazionale, ed è spesso di ostacolo alla cooperazione. Credo che questi risultati sono stati ottenuti con la capacità di fare sistema e con la coesione europea.

Bibliografia

Barberini Roberta, *L'entrata in vigore della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale*, in "Questione giustizia" n. 5, 2003

Bassiouni M Cherif, Vetere Eduardo (eds.) with the cooperation of Vlassis Dimitri, *Organized Crime, A Compilation of U.N. Documents 1975-1998*, Ardsley, New York, 1998

Michelini Gualtiero, *Il progetto di Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in "Questione giustizia" n. 5, 1999

Michelini Gualtiero, Polimeni Gioacchino, *Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Milano, 2007

Rosi Elisabetta, *Il reato transnazionale in Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Rosi Elisabetta (a cura di), Milano, 2007

Vlassis Dimitri, *The Global Situation of Transnational Organized Crime, The Decision of the International Community to Develop an International Convention and the Negotiation Process*, in "Resources Material Series" No. 59, UNAFEI Publication, Tokyo, October 2002

Zanetti Elena, *L'Italia e la Convenzione di Palermo*, in *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Bassiouni M. Cherif, (a cura di), Milano, 2005

LA CONVENZIONE DI PALERMO/3. ALLE ORIGINI. IL RUOLO DI PALERMO E DI GIOVANNI FALCONE

Leonardo Guarnotta

Title: The Palermo Convention/3. To the origins. The role of Palermo and Giovanni Falcone

Abstract

The Palermo Convention represents the development of a legal-cultural movement that has had its point of reference in the pioneering work of Giovanni Falcone and in his struggle against Cosa Nostra in Sicily. From there, from the collaboration between Palermo and New York, a new investigative culture was born, based on the principles of coordination and cooperation, decisive in defeating an increasingly international and transnational organized crime.

Keywords: Giovanni Falcone; Paolo Borsellino; Palermo Convention; transnational organized crime; mafia; maxitrial; legislation; heritage

La convenzione di Palermo rappresenta lo sviluppo di un movimento giuridico-culturale che ha avuto il suo punto di riferimento nel lavoro pionieristico di Giovanni Falcone e nella sua lotta contro Cosa Nostra in Sicilia. Da lì, dalla collaborazione tra Palermo e New York, è nata una cultura investigativa fondata sui principi di coordinamento e di cooperazione, decisivi per sconfiggere una criminalità organizzata sempre più internazionale e transnazionale.

Parole chiave: Giovanni Falcone; Paolo Borsellino; Convenzione di Palermo; criminalità organizzata transnazionale; mafia; maxiprocesso; legislazione; eredità

1. La Convenzione di Palermo

La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato internazionale, in vigore dal 2003, ha trovato la propria ragion d'essere in quelle ineludibili esigenze di contrasto della criminalità organizzata, in quanto fenomeno transnazionale, che riguardano. come è noto, non soltanto il profilo europeo ma anche, in una prospettiva più vasta, l'intera comunità internazionale.¹

Non vi è chi non veda come, ormai, il crimine organizzato abbia assunto la dimensione di un fenomeno di portata mondiale, contro il quale nessuna iniziativa di contrasto e di prevenzione potrebbe raggiungere soddisfacenti, positivi risultati ove non fosse frutto condiviso di una coordinazione e di una maggiore armonizzazione, in materia di lotta contro la criminalità organizzata, tra più Stati a livello non solo europeo ma addirittura universale.

L'esperienza dell'ONU verso una lotta coordinata al crimine organizzato si è condensata e realizzata nella Convenzione siglata a Palermo nel dicembre 2000 da 189 su 193 paesi con la quale si è inteso ampliare al massimo la portata della norma sovranazionale in cui rilevano le attività connesse al crimine organizzato.

Forti di questa consapevolezza le Nazioni Unite si sono impegnate nell'adozione di strategie di contrasto su scala globale e, a seguito di un cammino a tappe graduali, sono pervenute all'elaborazione di veri e propri "standard normativi", destinati a costituire il minimo comune denominatore dei sistemi penali degli Stati membri.

La Conferenza di Palermo si è adoperata, quindi, nell'opera di definizione del concetto di "gruppo criminale organizzato" inteso come un "gruppo strutturato che persegue reati gravi", una formula questa che, in realtà, è stata ritenuta non molto chiara e viziata da eccessiva vaghezza.

Ma la scelta operata dalla Convenzione si deve probabilmente all'influenza che in essa ha avuto la tradizione dei sistemi penali di Common Law, nei quali la figura della

¹ Per un inquadramento giuridico generale del tema si veda Christian Ponti, *Criminali transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2011; Neil Boister, *An Introduction to Transnational Criminal Law* (2^a ediz.), Oxford University Press, 2018.

Conspiracy abbraccia tanto le forme di mero accordo volto a compiere un reato quanto la realizzazione di uno o più reati da parte di un gruppo organizzato.

Una duplicità riprodotta perfettamente nella definizione delle condotte incriminate dal testo della Convenzione a titolo di partecipazione all'organizzazione criminale.

Tuttavia, nel complesso, la definizione della Convenzione è apparsa soddisfacente sia perché esclude che sia necessaria la rigida definizione di ruoli e compiti all'interno del gruppo criminale organizzato sia perché può attagliarsi anche a fenomeni di organizzazione criminale diversi dal gruppo strutturato e consistere in "aggregazioni mutevoli di soggetti volti a perseguire le più svariate attività criminose".

In sostanza la Convenzione ONU richiede per la punibilità dei singoli la partecipazione diretta alle attività criminali, la suddivisione dei compiti fra almeno tre sodali, la previsione del mero accordo tra gli stessi, finalizzato alla perpetrazione dei reati, la conoscenza da parte degli associati della attività illecite svolte dal gruppo o delle finalità illecite derivanti da esse.

È palese l'intento della Convenzione di ampliare al massimo la portata della norma sovranazionale in cui rilevano le attività connesse al crimine organizzato.

Era assolutamente indispensabile, quindi, che tale modello avesse piena attuazione negli ordinamenti nazionali perché l'importanza della Convenzione risiede soprattutto nel messaggio che ha inteso trasmettere e cioè che la sua ragion d'essere non risiede tanto nell'introduzione di questa o quella singola misura di contrasto più o meno innovativa, più o meno efficace, quanto nell'avere ricercato e, in gran parte ottenuto un linguaggio comune nell'azione di contrasto al crimine organizzato.

Non c'è chi non veda, dunque, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale sia il principale strumento internazionale nella lotta contro tale crimine e rappresenti un importante passo avanti nella strategia di contrasto allo stesso perché ha significato il riconoscimento da parte degli Stati membri della gravità dei problemi posti da una criminalità organizzata in tutte le

sue articolazioni: dal terrorismo alle mafie, dal traffico di esseri umani al riciclaggio, dal traffico di armi a quello di sostanze stupefacenti.

Ma sbaglierebbe di grosso chi ritenesse che la lotta al crimine organizzato possa conseguire positivi risultati se non a medio-lungo termine perché la criminalità organizzata vive ed opera pienamente inserita nel XXI secolo ed è in grado di sfruttare sino in fondo tutte le opportunità offerte dal progresso tecnologico.²

Con l'abbattimento delle frontiere e la conseguente globalizzazione, beni, servizi e capitali circolano con grande facilità in ogni parte del mondo ed in Europa tutte le persone, anche quelle dedite ad attività illecite, possono liberamente spostarsi da uno Stato ad un altro dell'Unione, praticamente senza limite alcuno.

Ed allora, era assolutamente necessario ed indefettibile che le Istituzioni adottassero una comune strategia globale di contrasto, cioè armonizzata a livello internazionale per compiere ogni sforzo al fine di individuare e aggredire l'oligopolio criminale.

Senonché, a dispetto dell'internalizzazione e globalizzazione del crimine organizzato, sembra persistere, purtroppo, un carattere ancora prevalentemente e prettamente nazionale e nazionalistico delle normative penali finalizzate all'azione di contrasto.³

Si tratta di una differenza o disomogeneità dei sistemi penali vigenti nei vari Paesi interessati alla repressione del crimine organizzato che, non solo non facilita e non agevola, ma anzi inceppa l'efficacia e la tempestività degli interventi preventivi e repressivi sino a narcotizzarli e sclerotizzarli.

Addirittura, la mancanza di cooperazione e coordinamento può persino operare come fattore criminogeno.⁴

² Si rinvia a *European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment*, in *Crime in the Age of Technology*, Europol 2017 (disponibile sul sito www.europol.europa.eu).

³ Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law. National Legislations and the EU Framework Decisions on the Fight Against Transnational Organized Crime*, Springer, Milano, 2013.

⁴ Circa l'esistenza di una serie di "fattori criminogeni" costituiti dalle azioni o dalle omissioni degli Stati si rimanda a Nando dalla Chiesa, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca*, in Nando dalla Chiesa (a cura di), *Mafia globale. Le organizzazioni criminali globali*, Laurana, Milano, pp. 7-55.

E invece, in nessun altro campo come quello del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale occorre che le Istituzioni dei Paesi interessati adottino una comune strategia globale di contrasto, cioè armonizzata a livello internazionale per compiere ogni sforzo al fine di individuare ed aggredire l'oligopolio criminale.

Sottoscrivendo la Convenzione finale, circa due terzi degli Stati aderenti all'ONU hanno assunto il formale impegno di inserire nel proprio ordinamento una serie di misure “pensate” con riferimento alla realtà delle organizzazioni criminali, quale emersa dall'esperienza investigativo-giudiziaria acquisita e maturata in decenni di lotta alla organizzazione criminale di tipo mafioso in particolare nel nostro paese, ma più in particolare in Sicilia.⁵

La conferenza di Palermo, dunque, ha posto le basi per una solida piattaforma di integrazione internazionale nella lotta al crimine organizzato, premessa necessaria per rompere il muro dei confini, sino ad allora invalicabili, per le indagini e per la riduzione degli interstizi e delle zone grigie della “modernità” entro cui le mafie sanno bene incunearsi.

Conclusivamente, l'impegno dell'Unione Europea nella lotta alla criminalità appare ispirato da due linee guida.

La prima segnala che per una efficace lotta al crimine organizzato occorrono il dialogo e l'intesa tra gli Stati e con le Istituzioni comunitarie, non essendo più giustificabile, se non tollerabile, l'autarchia nelle scelte di politica criminale.

La seconda indica che nei rapporti di assistenza tra gli Stati è il principio dell'affidamento e non quello della indifferenza preconcetta e tanto meno della ostilità, a dover prevalere.

Ed in applicazione di tali linee che da tempo, in Europa, è in corso un processo lineare ed univoco di rafforzamento della cooperazione investigativa e giudiziaria tra gli Stati.

⁵ In tal senso si può legittimamente vedere in Giovanni Falcone l'ispiratore originario, il punto *ab origine*, della Convenzione di Palermo, e più in generale il pioniere intellettuale di nuovi modelli legislativi e operativi nella lotta contro le organizzazioni criminali.

L'ultima tappa di questo percorso è stata Vienna dove, nel mese di ottobre 2018, si sono ritrovati i rappresentanti di 189 Paesi per fare il punto sulla sua applicazione.

Al termine dei lavori, è stata approvata all'unanimità la risoluzione che apre ad una revisione dell'accordo e ne rende ancora più stringenti gli impegni con la creazione di meccanismi di controllo volti ad accertare che tutti gli Stati abbiano adeguato i loro codici a quanto previsto dalla Convenzione.⁶

Uno strumento prezioso per colmare le ultime lacune legislative e per rafforzare la collaborazione tra le forze di polizia e le magistrature di tutte le Nazioni che Giovanni Falcone già 40 anni fa auspicava.

2. Il sogno di Falcone: l'alleanza degli Stati contro la criminalità organizzata transnazionale

Primi anni '80. Ufficio di Istruzione Penale del Tribunale di Palermo.

In un contesto storico-giudiziario fosco, oscuro in cui, anche da parte di rappresentanti delle istituzioni si affermava che la mafia non esistesse in quanto mera invenzione giornalistica o, addirittura, si sosteneva da altri che fosse un espediente mediatico del Pci per screditare agli occhi dei cittadini la Dc, nasceva il pool antimafia dell'Ufficio di Istruzione di Palermo, un organo giudiziario non previsto dall'allora vigente codice di procedura penale (ma posto in essere avvalendosi del disposto dell'art. 17 delle Disposizioni Regolamentari del codice Rocco), ideato e realizzato da due consiglieri dirigenti di quell'Ufficio, dapprima il compianto dott. Rocco Chinnici (ucciso dalla mafia il 29 luglio 1983 per mano di Giovanni Brusca, potente "uomo d'onore" della "famiglia" di San Giuseppe Jato)⁷ e, dopo, dal suo successore, l'indimenticato dott. Antonino Caponnetto (deceduto nel

⁶ Si veda Conference of the Parties to the UNTOC, Ninth Session, *Establishment of the mechanism for the review of the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and Protocols thereto*, Resolution 9/1, UNODC, Vienna, 2018.

⁷ Sull'azione di Rocco Chinnici vedi Leone Zingales, *Rocco Chinnici, l'inventore del "pool" antimafia*, Limina, Arezzo, 2006; e Caterina Chinnici, *È così lieve il tuo bacio sulla fronte. Storia di mio padre Rocco, giudice ucciso dalla mafia*, Mondadori, Milano, 2015.

2002)⁸, i quali concepirono, Rocco Chinnici, ed attuarono, Antonino Caponnetto, il disegno, del tutto innovativo, di affidare le indagini sul fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso ad un gruppo di giudici di modo che, lavorando in stretto collegamento fra di loro, fosse possibile un scambio di notizie ed informazioni sui risultati delle indagini espletate da ciascuno di essi ed il patrimonio di notizie così acquisite da ognuno degli inquirenti non fosse disperso ma bensì portato a conoscenza degli altri colleghi.

La strategia che si era inteso attuare era, dunque, quella di formare un drappello di magistrati, all'inizio davvero sparuto, che esperisse il primo e serio tentativo di ripristinare, nel pieno rispetto delle norme penal-processuali, il primato del diritto e della legalità contro la violenza, l'arroganza e la tracotanza, divenute intollerabili, della criminalità organizzata di tipo mafioso, la "cosa nostra" come poi si apprenderà chiamarsi dalle rivelazioni di Tommaso Buscetta, storico collaboratore di giustizia, carismatico "uomo d'onore" della "famiglia" palermitana di Porta Nuova.

Le complesse indagini esperite ebbero ad oggetto gli anni settanta ed i primi anni ottanta sino al 1989; insieme con l'eliminazione di magistrati e funzionari dello Stato, le sentenze-ordinanze emesse dal pool hanno preso in considerazione le "attività" di "cosa nostra" quali il traffico di sostanze stupefacenti, i sequestri di persona, le rapine, le estorsioni consistenti nell'imposizione del "pizzo", cioè del pagamento di somme di denaro, a commercianti, imprenditori e professionisti le cui attività si svolgevano nel territorio sotto la "giurisdizione" delle numerose "famiglie" mafiose operanti a Palermo e provincia.

Le indagini condotte dal pool antimafia hanno consentito, inoltre, di far luce sulla cd. guerra di mafia combattuta tra il 1980 ed il 1983 nel corso della quale vennero uccisi, ad opera dei corleonesi di Riina e Provenzano, "uomini d'onore" della fazione avversa, quali Stefano Bontate e Salvatore Inzerillo, nonché vennero consumati numerosi atroci delitti, una barbarica scia di vendette che insanguinò la città di

⁸ Sull'azione di Antonino Caponnetto vedi invece Antonino Caponnetto, *I miei giorni a Palermo. Storie di mafia e di giustizia raccontate a Saverio Lodato*, Garzanti, Milano, 1992, intervista di Saverio Lodato; e Antonino Caponnetto, *Io non tacerò. La lunga battaglia per la giustizia*, Melampo, Milano, 2012, a cura di Maria Grimaldi.

Palermo in nome del predominio egemonico di una fazione di mafia, quella del c.d. clan dei Corleonesi.⁹

Delitti che, purtroppo, sono stati considerati da troppi con indifferenza, oggetti del consumo delittuoso, quasi fossero una naturale conseguenza di un gioco violento che, comunque, andava consumato, o, ancora peggio, con la soddisfazione del cinismo, quasi che quei poveri corpi strangolati, sfigurati, incaprettati, cioè legati con una corda stretta tra il collo e gli arti inferiori, o sciolti nell'acido, uccisi nelle maniere più atroci non appartenessero anch'essi alla comunità umana e non fosse compito della società civile impedire quel massacro.

Il maggiore merito della incessante, complessa, articolata e difficile attività di indagine del pool antimafia è stato, dunque, quello di definire, una volta per tutte, la struttura interna dell'organizzazione mafiosa "cosa nostra" e tale impostazione è stata recepita nella sentenza della Cassazione del 30 gennaio 1992 con la quale si è formato il giudicato sul primo grande processo al Ggota mafioso, celebratosi a Palermo dal 10 febbraio 1986 al 16 dicembre 1987, a tutt'oggi il più grande processo mai celebrato al mondo contro appartenenti alla criminalità organizzata.¹⁰

Venne, così, incontrovertibilmente e definitivamente accertato che "cosa nostra" è un vero potere criminale che si muove come anti-stato nello Stato, alla cui sicurezza attenta, apportandovi grave offesa con la commissione di efferati delitti che mirano a privarlo dell'opera di fedeli servitori (poliziotti, magistrati, funzionari pubblici) e mina alle sue fondamenta l'amministrazione della giustizia, l'ordine costituito e la sicurezza pubblica in molte zone del nostro paese, sì da fare apparire affievolito, se non addirittura compromesso, il ruolo delle Istituzioni della Repubblica, con effetti eversivi sulle Istituzioni stesse e sulla società civile.

Pur in presenza di tale drammatica situazione, maturò la consapevolezza che sarebbe stata necessaria l'adozione non di provvedimenti eccezionali, nel senso di una deroga ai principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, ma di

⁹ Quel periodo è stato efficacemente raccontato in Antonio Calabrò, *I mille morti di Palermo*, Mondadori, Milano, 2016.

¹⁰ Per una rilettura della materia e del valore di quell'evento giudiziario, Corrado Stajano, *Mafia. L'atto di accusa dei giudici di Palermo*, Editori Riuniti, Roma, 1986.

straordinarie misure politiche, amministrative e legislative che, sempre muovendosi nell'ambito dei principi costituzionali, consentissero alla magistratura ed alle forze dell'ordine di contrastare in modo più adeguato e stroncare la minaccia che la criminalità organizzata rappresentava per l'ordine costituito e per la sicurezza dei cittadini.¹¹

Ma siffatta ardua impresa non poteva essere opera soltanto della magistratura e delle forze di polizia ma frutto di un condiviso, concorde e solidale impegno di tutte le componenti della società civile.

Prevenzione e repressione a nulla sarebbero valse se non accompagnate da una profonda e sentita rivolta morale,¹² cui però lo Stato avrebbe dovuto garantire un sufficiente grado di sicurezza e di operatività.

Dopo le stragi di Capaci e Via D'Amelio c'è stata una grande mobilitazione, frutto dell'emozione suscitata da quegli eventi, da parte della società civile, quella avvertita, quella che rispetta le regole, quella che informa la sua condotta alla cultura e che non può non desiderare, con tutte le sue forze, che venga finalmente conseguita la definitiva liberazione da quelle gramigne infette, da quei bubboni malefici che si chiamano "cosa nostra", "ndrangheta", "camorra", "sacra corona unita", associazioni per delinquere di tipo mafioso, operanti anche in altre regioni dell'Italia, contro le quali non è sufficiente l'azione repressiva delle forze dell'ordine e della magistratura ma è anche e soprattutto necessario non l'interessato opportunismo di sedicenti paladini dell'Antimafia di cartone, dell'Antimafia parolaia, dell'Antimafia di chi cerca poltrone o vuole lucrare benemerienze¹³ ma bensì l'impegno serio, concreto, costante, diuturno delle componenti sane della società civile, di tutta la società civile,

¹¹ In proposito svolge oggi una efficace funzione di sistematizzazione il *Codice delle leggi antimafia*, Decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159, Roma, successivamente modificato dal decreto legislativo 218/2012.

¹² Un fondamentale filone di questa rivolta morale è stato costituito dalla esperienza di educazione alla legalità promossa nella scuola italiana sin a partire dal 1980, con la legge regionale siciliana (la 51/80) varata dopo l'assassinio del presidente della Regione Sicilia Piersanti Mattarella. Su questa lunga e vasta storia nazionale si veda il voluminoso rapporto di ricerca CROSS, Osservatorio sulla criminalità organizzata, *La storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana*, Università degli Studi di Milano, 2018.

¹³ Valga per tutte la vicenda dell'imprenditore Antonello Montante ricostruita in Attilio Bolzoni, *Il padrino dell'antimafia*, Zolfo, Milano, 2019.

quella che denuncia il pizzo,¹⁴ quella che si costituisce parte civile in processi di mafia, quella che organizza convegni, come quello che stiamo vivendo, per farsi carico della protesta e capire come bisogna comportarsi, perché, è bene che lo si tenga presente una volta per tutte, la mafia non è un fenomeno criminale circoscritto alla Sicilia, ma ha travalicato i confini della Trinacria per espandersi in Italia là dove ha trovato terreno fertile, là dove ha potuto contare su reticoli di contiguità e connivenze ma anche di collusioni e complicità, grazie alle quali non ha quasi più bisogno di ricorrere alla violenza o alla intimidazione; ecco perché non bisogna mai, mai dimenticare che la mafia è una società per azioni criminali con sede illegale a Palermo e con filiali nel resto della Sicilia, in molte Regioni italiane e in alcuni paesi del mondo e che la società civile non si libererà dalla soffocante, non più tollerabile presenza della mafia, antistato nello stato, che inquina il tessuto socio-economico-impresario, sino a quando sarà auto-indulgente e tollererà facilmente al proprio interno, atteggiamenti paternalistici, clientelari, conformistici, conservatori, illegali e "alegali"; insomma atteggiamenti mafiosi e paramafiosi.¹⁵

È necessario che si faccia strada la convinzione che la cultura della violenza, del privilegio e della sopraffazione debba essere combattuta sia sul versante repressivo, grazie al costante impegno delle forze dell'ordine e della magistratura, sia sul versante preventivo mediante la costante ricerca di un radicale cambiamento culturale che consenta il riconoscimento e l'affermazione di irrinunciabili valori quali la democrazia, la legalità, la solidarietà, la pace e la giustizia.

Le cronache giudiziarie degli ultimi trent'anni, i processi a carico di importanti uomini delle istituzioni, basti ricordare quelli celebrati a carico di un sette volte primo ministro, nei confronti di un governatore della Sicilia e di alti funzionari di polizia, per limitarci a processi celebrati a Palermo e definiti con sentenze passate in giudicato, di condanna o di non doversi procedere perché estinto il reato per intervenuta prescrizione, sono la cartina di tornasole di una pericolosissima commistione di interessi economici e di potere tra "cosa nostra" e rappresentanti

¹⁴ Si veda in proposito l'esperienza paradigmatica dell'associazione "Addio pizzo", in Pico Di Trapani, Nino Vaccaro, *La rivoluzione dei consumi contro la mafia. Storia di Addiopizzo*, Arkadia, Cagliari, 2014.

¹⁵ In proposito, Stefania Pellegrini, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale: un'analisi sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018.

delle istituzioni, grazie alla quale è possibile ai mafiosi infiltrarsi in nuovi settori economici ed imprenditoriali conseguendo in tal modo il controllo sempre più soffocante del territorio.

Altrimenti, come sarebbe stato mai possibile a Riina e Provenzano, capi dei capi quasi analfabeti, impegnarsi anche in attività legali (imprese, appalti e altro) senza la collaborazione di altri soggetti del mondo delle professioni, delle imprese e delle istituzioni?¹⁶

È l'amara conferma di un potere mafioso in continua espansione come rilevato da numerose operazioni, condotte dalla magistratura nel Lazio, in Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna¹⁷ che hanno consentito di constatare, anche in queste regioni, la inquinante presenza di un "fenomeno" politico-mafioso già ben noto agli inquirenti che operano al Sud.

Il rapporto tra mafie e politica è, dunque, un tema sempre più di grande attualità ed è indubbiamente uno degli aspetti più inquietanti e controversi del fenomeno mafioso e della storia dei partiti e delle istituzioni della nostra nazione.

Tornando alle vicende del pool antimafia, per quello che interessa in questa sede, in quella iniziale, straordinaria stagione storica e giudiziaria, il consigliere Rocco Chinnici assegnava a Giovanni Falcone, giudice istruttore da poco approdato a quell'ufficio, l'incarico di istruire il procedimento penale a carico di Rosario Spatola, un costruttore e faccendiere siciliano, su cui gravava l'accusa di gestire un grosso traffico internazionale di sostanze stupefacenti tra Palermo e New York, dove coesistevano e prosperavano, commerciando in armi ed eroina, ben cinque "famiglie" mafiose.

Nel corso di quel procedimento, a carico anche di altri soggetti, veniva accertato come alcune "famiglie" mafiose palermitane acquistassero in Turchia ingenti

¹⁶ Proprio questo genere di interrogativi ha contribuito alla elaborazione, anzitutto da parte di Giovanni Falcone, di una giurisprudenza sul concorso esterno in associazione mafiosa. Sul tema, ampia e interessante è la trattazione di Giuliano Turone, in *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2015 (in particolare nel Cap. IX). Si veda anche Stefano D'Alfonso, Aldo De Chiara, Gaetano Manfredi, *Mafie e libere professioni*, Donzelli, Roma, 2018.

¹⁷ Sulle molte dinamiche a livello nazionale è illuminante il testo di Giuseppe Pignatone e Michele Prestipino, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2019. Sul contesto del processo Aemilia e sulla vicenda emiliana si rinvia al recentissimo Nando dalla Chiesa e Federica Cabras, *Rosso Mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Bompiani, Milano, 2019.

quantità di morfina base, la trasportassero a Palermo, dove veniva trattata in clandestine “raffinerie” e trasformata in eroina purissima, che veniva commercializzata preferibilmente a New York ma anche in altre città statunitensi ed il cui ricavato era oggetto di transazioni economiche presso istituti di credito svizzeri.

Quel processo, in cui erano coinvolti importanti soggetti legati a “cosa nostra”, fece comprendere a Giovanni Falcone che la strategia sino ad allora seguita nel contrasto giudiziario alla criminalità organizzata andava abbandonata perché del tutto inidonea a conseguire risultati soddisfacenti.¹⁸

Anche perché, per moltissimi anni, la lotta alla mafia era stata quasi sempre emergenziale consistendo in estemporanee iniziative susseguenti a singoli fatti delittuosi come ad esempio la istituzione della commissione parlamentare antimafia del 1963 dopo la strage di Ciaculli, una borgata di Palermo, regno di Michele Greco, detto il “Papa”, in cui perirono sette carabinieri e due civili, dilaniati da una carica di tritolo nascosta nel portabagagli di una Alfa Romeo “Giulietta”.

Per un lungo lasso di tempo, quindi, le singole manifestazioni criminose erano state viste in una ottica parcellizzante e disancorata dalla considerazione unitaria del fenomeno mafioso di certo sottovalutato forse inconsapevolmente ma certo colpevolmente da coloro i quali avrebbero potuto e dovuto occuparsene e preoccuparsene.¹⁹

Eppure, nel mese di marzo del 1973, Leonardo Vitale, il c.d. protopentito, giovane aspirante “uomo d'onore” e nipote del capo-mandamento Titta Vitale, aveva delineato, in un verbale di sommarie informazioni a firma dell'allora commissario della P.S. Bruno Contrada, l'organigramma della associazione mafiosa dell'epoca, naturalmente a livello delle sue ancora frammentarie ed incomplete conoscenze, facendo nomi e cognomi di numerosi sodali e di persone contigue all'associazione

¹⁸ Sull'importanza centrale del processo Spatola per il delinarsi e il formarsi del cosiddetto “metodo Falcone” si veda la nota di Giuliano Turone, *Le intuizioni, la svolta*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, 2015, vol. 1, n1, pp. 113-115.

¹⁹ Proprio questo fondamentale rilievo percorre la celebre intervista di Giovanni Falcone, *Cose di Cosa nostra*, Rizzoli, Milano 1991 (in collaborazione con Marcelle Padovani).

quali, ad esempio, Vito Ciancimino, a lungo assessore comunale e poi anche sindaco di Palermo sia pure per pochi giorni, anticipando di oltre dieci anni le analoghe, ma più precise e numerose rivelazioni di Tommaso Buscetta, contenute nel verbale del suo primo interrogatorio reso in Italia a Giovanni Falcone il 16 luglio 1984 e nei successivi.

Ma Leonardo Vitale, essendo stato ritenuto non completamente sano di mente, venne condannato per i reati commessi e confessati e internato in un manicomio giudiziario dal quale, scontata la pena irrogatagli, verrà dimesso nel dicembre del 1984 mentre nessuna o quasi iniziativa giudiziaria venne intrapresa nei confronti delle persone dallo stesso chiamate in reità e correati.

Qualche giorno dopo il suo rientro a Palermo, la mafia punirà con la morte il suo "tradimento".²⁰

Dunque, non avere prestato la dovuta attenzione, per usare un eufemismo, alle propalazioni di Leonardo Vitale ha ritardato di oltre dieci anni l'azione di contrasto a "Cosa nostra" ed è stata una grande occasione colpevolmente persa.

In una stagione giudiziaria, quindi, in cui le conoscenze dell'apparato strutturale e funzionale di "cosa nostra" erano ancora frammentarie e parziali e, correlativamente, episodica e discontinua era stata l'azione repressiva e punitiva dello Stato, diretta prevalentemente a colpire, con risultati ovviamente deludenti, le singole manifestazioni criminose (si pensi alle numerosissime assoluzioni per insufficienza di prove con le quali, negli anni '60 e '70 si erano chiusi i processi di Catanzaro, Bari e Palermo a carico di centinaia di mafiosi), un grandissimo e determinante contributo alle indagini svolte dal pool anti-mafia è stato fornito dalle collaborazioni di Tommaso Buscetta, Salvatore Contorno, Antonino Calderone, Francesco Marino Mannoia, "uomini d'onore" transitati dalla parte dello Stato, i quali hanno adottato tale decisione perché non hanno più creduto in "cosa nostra" ed hanno compreso che non valeva la pena di prestare ossequio ai principi di una organizzazione che aveva rivelato il suo vero volto di criminalità della peggiore

²⁰ Una ricostruzione della ormai metaforica storia di Leonardo Vitale è contenuta in Salvatore Parlagreco, *L'uomo di vetro. Il caso di Leonardo Vitale: il primo pentito di mafia che non fu creduto*, Bompiani, Milano, 1998.

specie e nei cui "valori" (da intendersi, ovviamente, in senso deteriore) più non si riconoscevano.²¹

Ma, attenzione, per sgomberare il campo da ogni malinteso, va sottolineato che non deve ritenersi che alcuno dei predetti sia stato spinto a collaborare perché folgorato "sulla via di Damasco" come Saulo (poi diventato San Paolo) o perché convinto da ragioni morali o ideali, né che abbia aderito a "cosa nostra" sull'erroneo presupposto che si trattasse di una organizzazione a difesa dei deboli.

Si vuol dire, soltanto, che la degenerazione dei principi tradizionali di "cosa nostra" (le cd. "regole del gioco") e la presa del potere da parte di spietati e feroci assassini (i "corleonesi" di Salvatore Riina, Bernardo Provenzano e Leoluca Bagarella) senza alcun vincolo solidaristico se non quello del lucro, hanno fatto comprendere che il rispetto dell'omertà era ormai un non senso.

E l'esperienza maturata al riguardo convinse i componenti del pool di essere nel vero nel ritenere che, ormai, la omertà era sempre meno il frutto di una convinta adesione ad una determinata sub-cultura e, sempre più, il frutto del terrore, della paura, della violenza e dell'intimidazione da un lato, e del tornaconto egoistico e di mire utilitaristiche dall'altro.

Le propalazioni di Tommaso Buscetta, Salvatore Contorno, Antonino Calderone e Francesco Marino Mannoia, supportate dagli obiettivi riscontri cercati sino allo sfinimento ed acquisiti nell'assoluto rispetto delle norme penal-processuali, hanno reso possibile, da un lato, infrangere il muro dell'omertà, che ha costituito uno dei pilastri portanti della stessa esistenza di "cosa nostra" da oltre centocinquanta anni, e dall'altro, di acquisire la reale conoscenza del fenomeno mafioso nella sua interezza, consentendo di alzare il sipario su di uno scenario fino ad allora soltanto immaginato, intuito o intravisto.

Istruendo il procedimento a carico di Rosario Spatola ed altri, Giovanni Falcone comprese ben presto che la mafia era anche un fenomeno criminale internazionale,

²¹ In particolare, si segnala in questo quadro, per la sua significatività, l'intervista di Pino Arlacchi, *Gli uomini del disonore, La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Mondadori, Milano, 1992.

che la sua potenza economica aveva superato i confini della Sicilia, che era riduttivo e fuorviante indagare solo a Palermo e che, soprattutto, era necessario penetrare nei “santuari” degli istituti di credito, dovunque si trovassero, nei quali affluivano e venivano “puliti” gli ingentissimi capitali accumulati con i traffici internazionali di armi e droga.²²

Ed allora era necessario fare un passo in avanti, dare una svolta definitiva alla strategia di attacco alla mafia economica e finanziaria operante anche all'estero, intensificando la collaborazione con gli *organi* investigativi e giudiziari degli Stati a livello europeo e mondiale, in una ottica di prevenzione e di contrasto alle più svariate attività criminali.

Nel mese di ottobre del 1982 una delegazione italiana partecipò alla Conferenza internazionale delle forze dell'ordine tenutasi presso la sezione “Criminalità organizzata” del Federal Bureau of Investigation, nella sede della sua accademia a Quantico in Virginia.

Di quella delegazione faceva parte Giovanni Falcone, la cui presenza fu l'occasione propizia per prendere contatti, ben presto favoriti da cordiali rapporti personali, con quelle autorità giudiziarie che, all'epoca, erano impegnate nell'inchiesta condotta dall'F.B.I, avente ad oggetto un grosso traffico di droga, denominata Pizza Connection, perché pizzerie e ristoranti venivano impiegati per coprire l'importazione dell'eroina da Palermo.

In quegli anni di febbrile attività investigativa, ben presto si intensificarono le rogatorie negli U.S.A. di Giovanni Falcone e degli altri componenti del pool antimafia e dei pubblici ministeri della Procura della Repubblica di Palermo al fine di acquisire elementi di prova da utilizzare nel processo pendente a carico dello Spatola e di altri trafficanti di armi e sostanze stupefacenti ma anche di trarre insegnamenti dall'esperienza maturata, già allora, da investigatori e funzionari dell' F.B.I, il principale corpo della polizia federale statunitense, e della D.E.A., l'agenzia anti-

²² Molti spunti teorici e indirizzi operativi su questo piano sono rinvenibili nella antologia postuma di scritti e interventi di Giovanni Falcone, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Rizzoli, Milano, 1994.

droga statunitense, i quali avevano scoperto un maxi-traffico di eroina tra la Sicilia e gli U.S.A. gestito da mafiosi siciliani e “cugini” americani.

Fu così possibile ottenere la preziosa collaborazione di Rudolph Giuliani, Procuratore Distrettuale e poi sindaco di New York, di Louis Freeh, componente prima e direttore poi dell'F.B.I. e di Richard Martin, procuratore del distretto di Manhattan.

Nel corso delle numerose rogatorie a New York, si aprì agli occhi di Falcone un mondo nuovo, un metodo investigativo all'avanguardia grazie, anche, alla esperienza maturata in tema di collaboratori di giustizia (figure introdotte nel nostro ordinamento soltanto nel 1991) ed alla disponibilità da parte degli investigatori statunitensi di strumenti di lavoro quali, ad esempio, le agende elettroniche, cioè i computers, mentre Falcone, gli altri giudici del pool ed i pubblici ministeri ancora annotavano i nomi degli imputati e le informazioni sul loro conto su calepini ed agende cartacee.

Ma, soprattutto, l'indagine condotta dagli investigatori statunitensi, chiamata “pizza Connection”, fornì a Giovanni Falcone preziosissimi elementi utilizzati nel c.d. “maxi-processo” che si è concluso con la irrogazione di 19 ergastoli, 2665 anni di reclusione e molti milioni di lire di pene pecuniarie.

Trovò, così, conferma l'intuizione di quel giudice non “visionario” ma lungimirante sulla necessità della collaborazione tra gli Stati per fare fronte, sia sul versante preventivo che repressivo, alle organizzazioni criminali che, già allora, come ora, facevano “affari” anche fuori i confini nazionali spartendosi un mercato miliardario.

Sulla scorta dell'esperienza maturata negli U.S.A. e di quella acquisita nel pool antimafia, Giovanni Falcone, lasciate le funzioni Procuratore Aggiunto presso la Procura di Palermo ed assunte quelle di responsabile della Direzione degli Affari Penali del Ministero di Grazia e Giustizia (chiamatovi da Claudio Martelli, titolare di quel Dicastero), si adoperò fattivamente, grazie alle opportunità offerte da quel privilegiato osservatorio, affinché il legislatore adottasse, provvedimenti legislativi finalizzati a dotare la magistratura e le forze dell'ordine di innovativi strumenti di contrasto al crimine organizzato.

In particolare:

- è stato costituito presso alcune Procure della Repubblica la Direzione Distrettuale Antimafia (D.D.A) in cui esercitano le loro funzioni magistrati scelti in relazione alle loro specifiche attitudini ed esperienze professionali, sulla falsariga dell'F.B.I. e della D.E.A., nonché del vecchio pool antimafia del soppresso ufficio di istruzione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di rito;
- è stata istituita la figura del Procuratore Nazionale Antimafia le cui funzioni consistono nell'attività di impulso e di coordinamento delle attività di indagine in tutto il territorio nazionale in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51 comma 3 bis del codice di procedura penale, in modo da assicurare anche il collegamento tra diverse Autorità Giudiziarie interessate ad indagini concernenti lo stesso reato o più persone coinvolte in vicende processuali di competenza di dette Autorità, spesso all'insaputa l'una delle altre per mancanza di collegamenti o scambio di informazioni;
- è stata costituita la Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.), un gruppo interforze in cui operano qualificati ed esperti appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, il quale opera in stretto collegamento con le Procure della Repubblica, così come era già accaduto durante l'esperienza del pool antimafia che si era costantemente avvalso della fattiva e preziosissima collaborazione di esponenti delle forze dell'ordine senza dimenticare che un contingente di appartenenti alla Guardia di Finanza era stato stabilmente distaccato presso il c.d. "bunkerino", come veniva chiamato l'ufficio in cui avevano lavorato Giovanni Falcone e Paolo Borsellino ed anche il sottoscritto dopo il trasferimento, a sua domanda, di Paolo Borsellino alla Procura della Repubblica di Marsala;
- è stata approvata, sulla scorta dell'esperienza maturata da Giovanni Falcone negli U.S.A e nel pool, una legge premiale per i collaboratori di giustizia, i c.d. "pentiti", le cui dichiarazioni avessero contribuito in modo determinante alla conoscenza delle dinamiche interne a "cosa nostra" e all'individuazione di

appartenenti a quella associazione e di soggetti responsabili di gravi fatti di sangue in danno di magistrati, poliziotti, funzionari dello Stato, professionisti, avvocati, i c.d. "delitti eccellenti";

- è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario l'art. 41 bis che prevede un durissimo regime carcerario per gli appartenenti a "cosa nostra" condannati alla pena dell'ergastolo o a pesanti pene detentive al fine di impedire loro qualsiasi contatto con l'esterno e trasmettere ordini agli affiliati ancora in libertà.

Queste provvide iniziative legislative nonché gli insostituibili, irrinunciabili e non negoziabili valori di giustizia, legalità, rispetto dei diritti umani, di condivisione e solidarietà, per i quali hanno sacrificato il bene supremo della vita, costituiscono l'eredità lasciataci da Giovanni Falcone e, come non ricordarlo, dall'altro grande protagonista di quella irripetibile stagione giudiziaria, Paolo Borsellino.

Non una eredità fatta di beni, rendite o patrimoni ma bensì una eredità ricca di insegnamenti, di gesti, di parole, di comportamenti, di memoria lasciata da chi ci è venuto a mancare e tutti gli uomini di buona volontà, che si sono sentiti più soli dopo la loro morte, devono fare tesoro della loro testimonianza, del loro impegno, del loro sacrificio, del modo con il quale hanno provato a dare un senso alla loro esistenza.

Non è una eredità di sangue ma è una eredità simbolica che, rendendoli presenti nelle nostre vite, ci infonde coraggio, ci consiglia di non arrendersi mai, ci invita a credere che un cambiamento è sempre possibile, ci insegna il loro modello di lavoro e di vita, ci ricorda che la presa di distanza dal malaffare e da ogni forma di criminalità è un impegno inderogabile da assumere da parte di tutti noi, ci fa comprendere che, in un contesto temporale in cui sembra smarrito il senso profondo dell'interesse generale, del futuro, dello Stato, della giustizia, si impone un soprassalto di fierezza e di dignità, ed è necessario uno sforzo comune da parte di tutte le componenti sane della società civile per realizzare una opera di bonifica morale e sociale che consenta a tutti di vivere ed operare in una società nella quale la forza del diritto abbia sempre la meglio sul diritto della forza.

Giovanni Falcone e Paolo Borsellino non appartengono soltanto alla storia del nostro paese ma sono ancora presenti tra noi e lo saranno ancora a lungo perché la loro speranza in un domani migliore e il loro coraggio sono la stessa speranza e lo stesso coraggio ereditati e fatti propri da tutti coloro che li hanno amati, condividendo quei valori per i quali Falcone e Borsellino hanno sacrificato il bene supremo della vita, e recependo il loro insegnamento di non fermarsi mai davanti agli ostacoli, di reagire alle incomprensioni ed alle avversità che inevitabilmente ciascuno di noi incontrerà nel proprio cammino.

Infine, desidero ricordare due fra le celebri frasi di Falcone e Borsellino.

*“Perché una società vada bene, si muova nel progresso, nell'esaltazione dei valori della famiglia, dello spirito, del bene, dell'amicizia, perché prosperi senza contrasti tra i vari consociati, per avviarsi serena nel cammino verso un domani migliore, basta che ognuno faccia il suo dovere”.*²³

Giovanni Falcone

*“La sensazione di essere un sopravvissuto e di trovarmi, come viene ritenuto, in estremo pericolo, è una sensazione che non si disgiunge dal fatto che io credo ancora profondamente nel lavoro che faccio, so che è necessario che lo faccia, so che è necessario che lo facciano tanti altri insieme a me. E so anche che tutti noi abbiamo il dovere morale di continuarlo a fare senza lasciarci condizionare dalla sensazione che, o financo, vorrei dire, dalla certezza che tutto questo può costarci caro”.*²⁴

Paolo Borsellino

In queste due incisive e intense frasi mi sembra possano compendiarsi l'insegnamento, il richiamo al dovere e la speranza di un domani migliore, che

²³ Si tratta di una frase citata in più ricordi e in più articoli sulla figura di Giovanni Falcone, della quale non si trova però la fonte originaria, che è verosimilmente un discorso tenuto in pubblico.

²⁴ Paolo Borsellino, intervista a Lamberto Sposini, giugno 1992, citata in Beppe Grillo, *Santi laici. Storie di uomini e donne che hanno dato la vita per salvare la nostra democrazia*, Rizzoli, Milano, 2011, p. 360.

costituiscono la preziosa, inestimabile eredità lasciataci da Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Bibliografia

Arlacchi Pino, *Gli uomini del disonore, La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Mondadori, Milano, 1992

Boister Neil, *An Introduction to Transnational Criminal Law* (2^a ediz.), Oxford University Press, 2018.

Bolzoni Attilio, *Il padrino dell'antimafia*, Zolfo, Milano, 2019

Calabrò Antonio, *I mille morti di Palermo*, Mondadori, Milano, 2016

Calderoni Francesco, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law. National Legislations and the EU Framework Decisions on the Fight Against Transnational Organized Crime*, Springer, Milano, 2013

Caponnetto Antonino, *I miei giorni a Palermo. Storie di mafia e di giustizia raccontate a Saverio Lodato*, Garzanti, Milano, 1992

Caponnetto Antonino, *Io non tacerò. La lunga battaglia per la giustizia*, Melampo, Milano, 2012, a cura di Maria Grimaldi

Chinnici Caterina, *È così lieve il tuo bacio sulla fronte. Storia di mio padre Rocco, giudice ucciso dalla mafia*, Mondadori, Milano, 2015

Conference of the Parties to the UNTOC, Ninth Session, *Establishment of the mechanism for the review of the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and Protocols thereto*, Resolution 9/1, UNODC, Vienna, 2018

D'Alfonso Stefano, De Chiara Aldo, Manfredi Gaetano, *Mafie e libere professioni*, Donzelli, Roma, 2018

dalla Chiesa Nando (a cura di), *Mafia globale. Le organizzazioni criminali globali*, Laurana, Milano, 2017

dalla Chiesa Nando e Cabras Federica, *Rosso Mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Bompiani, Milano, 2019

Dalla Chiesa Nando, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca* in dalla Chiesa Nando (a cura di), pag. 7-55.

Di Trapani Pico, Nino Vaccaro, *La rivoluzione dei consumi contro la mafia. Storia di Addiopizzo*, Arkadia, Cagliari, 2014

European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment, in *Crime in the Age of Technology*, Europol, 2017

Falcone Giovanni, *Cose di Cosa nostra*, Rizzoli, Milano, 1991 (in collaborazione con Marcelle Padovani)

Falcone Giovanni, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Rizzoli, Milano, 1994

Grillo Beppe, *Santi laici. Storie di uomini e donne che hanno dato la vita per salvare la nostra democrazia*, Rizzoli, Milano, 2011

Parlagreco Salvatore, *L'uomo di vetro. Il caso di Leonardo Vitale: il primo pentito di mafia che non fu creduto*, Bompiani, Milano, 1998

Pellegrini Stefania, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale: un'analisi sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018

Pignatone Giuseppe e Prestipino Michele, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2019

Ponti Christian, *Crimini transnazionali e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2011

Rapporto di ricerca CROSS, Osservatorio sulla criminalità organizzata, *La storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana*, Università degli Studi di Milano, 2018

Stajano Corrado, *Mafia. L'atto di accusa dei giudici di Palermo*, Editori Riuniti, Roma, 1986

Turone Giuliano, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2015

Turone Giuliano, *Le intuizioni, la svolta*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata", 2015, vol. 1, n1

Zingales Leone, *Rocco Chinnici, l'inventore del "pool" antimafia*, Limina, Arezzo, 2006

L'EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ NELLE CARCERI MINORILI IN ITALIA

Arianna Zottarel

Title: The education of lawfulness in Italian juvenile detention center

Abstract

The essay discusses about the overall results of the research on the Lawfulness education's history in the Italian juvenile detention centers carried out by CROSS, Observatory on Organized Crime of Milan State University. Through the reconstruction of the main historical phases and of the major elements of mutation, the analysis focuses on: approaches, characteristics of Italian juvenile detention center, the main successful factors and experiences of the wider framework on education of lawfulness.

Keywords: lawfulness education; prison; juvenile detention center, minor; antimafia; civil history; movement.

L'articolo riflette sui risultati generali della Ricerca sulla storia dell'educazione alla legalità nelle carceri minorili in Italia condotta da Cross, Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano. Attraverso la ricostruzione delle principali fasi storiche e dei maggiori elementi di mutamento, l'analisi si focalizza su approcci, caratteristiche degli Istituti Penali per i Minorenni, principali fattori di successo ed esperienze dell'ampia progettualità sull'educazione alla legalità.

Parole chiave: educazione alla legalità; carcere; istituti penali minorili; minori; antimafia; storia civile; movimento.

1. Il problema e la metodologia

L'articolo presenta i risultati di un'indagine condotta dall'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano sul tema della storia dell'educazione alla legalità nelle carceri minorili in Italia, un'analisi che si inserisce all'interno di un progetto di ricerca di più ampio respiro sulla storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana.

Obiettivo della ricerca è stato ricostruire – in un'ottica comparativa – le principali esperienze educative condotte all'interno del sistema carcerario minorile, prendendo come riferimento la cornice storico-sociale del periodo 1980-2017. A tal fine si è proceduto analizzando i percorsi e i progetti promossi nei 17 Istituti Penali per i Minorenni in Italia, facendo attenzione a collocarli nei contesti culturali e istituzionali che hanno alimentato e dato impulso a tali attività.

La realtà carceraria – a differenza di altri campi – soffre maggiormente la perdita di memoria principalmente per *a)* la fisiologica scarsa comunicazione tra carcere e società; *b)* le limitazioni imposte da un ambiente fondato sul principio di restrizione; *c)* le difficoltà da parte degli addetti ai lavori nel produrre materiale divulgativo. Sebbene ci si scontri con questi limiti, l'esperienza degli Istituti Penali per i Minorenni italiani nella realizzazione di progetti di educazione alla legalità rimane uno dei più importanti esempi di sperimentazione educativa. L'analisi si è focalizzata su un segmento particolare della più ampia proposta educativa, considerando però che nelle carceri minorili l'educazione alla legalità – a differenza di altri contesti in cui essa ha una sua cornice, una forma, dei momenti ben individuabili – si presenta come obiettivo trasversale a qualsiasi attività, strutturata o non strutturata, quotidiana così come extra-ordinaria.

Nel selezionare le iniziative che hanno coinvolto gli Istituti si è operata quindi una scelta di metodo. Sono stati cioè presi in considerazione solo quei percorsi e progetti che *a)* hanno coinvolto una parte della popolazione carceraria; *b)* rappresentano maggiormente le specificità degli Istituti; *c)* risultano maggiormente prossimi al tema della ricerca; *d)* hanno avuto successo.

La metodologia costruita per lo svolgimento della ricerca prende forma dalle conoscenze e competenze fornite dal corso di Sociologia e metodi di educazione alla legalità, tenuto all'Università degli Studi di Milano. In un secondo momento è stato necessario approfondire il contesto carcerario minorile attraverso le attività di ricerca sul campo. Il progetto di ricerca ha avuto infatti un marcato carattere empirico, teso a riempire un vuoto di letteratura sull'approccio al tema specifico della ricerca. L'accesso all'universo carcerario ha sofferto comunque di una certa criticità, proprio perché "il sociologo non è una figura prevista dall'ordinamento penitenziario, nemmeno in funzione rieducativa e risocializzante, e forti continuano ad essere le diffidenze dell'amministrazione penitenziaria nei confronti della ricerca sociale, interpretata più come un'indebita intrusione che come una risorsa¹", facendo sorgere spesso delle dinamiche di negoziazione tra il carcere e il ricercatore. Di fondamentale importanza per una ricostruzione quanto più sistematica della memoria interna agli Istituti sono state le testimonianze orali, strumento capace di ricostruire sia la progettualità dedicata all'educazione alla legalità sia il contesto in cui queste sono sorte, se sono concluse e/o sono mutate nel loro contenuto. Di più: la scelta di privilegiare la fonte orale si è sviluppata a partire dalla consapevolezza della centralità delle persone che operano all'interno degli Istituti, dalle cui esperienze singole trae spirito la proposta educativa specifica sull'educazione alla legalità. I testimoni sono stati individuati a scelta ragionata², non con l'obiettivo di costruire un campione rappresentativo: i soggetti intervistati sono stati scelti in accordo con l'amministrazione di ogni singolo Istituto, indicando almeno una figura rappresentativa delle agenzie educative che operano all'interno del carcere (direzione, area pedagogica, scuola, istituti religiosi, polizia penitenziaria) e altre figure significative capaci di fornire una panoramica storica dell'Istituto. Con le

¹ Francesca Vianello, *Il carcere. Sociologia del penitenziario*, Carocci editore, Roma, 2012, pp.56-57.

² Campionamento non probabilistico, dove "le unità campionarie vengono scelte [...] sulla base di alcune loro caratteristiche. [...] Trova una sua conveniente applicazione nel caso di campioni molto piccoli (specie quando le unità di analisi non sono individui, ma istituzioni, comuni, ecc.) o in situazioni particolari nelle quali l'importanza di alcune unità esige la loro inclusione ai fini della completezza delle informazioni raccolte" Piergiorgio Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. L'analisi dei dati*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp.35-36.

persone selezionate si sono svolte interviste in profondità, sia attraverso incontri diretti sia – quando non possibile – attraverso lunghe interviste telefoniche.

Si è preferito tendenzialmente privilegiare la relazione sul campo, considerata l'importanza centrale dei luoghi fisici in cui le attività vengono svolte. La posizione dell'Istituto risulta già in prima battuta cruciale per comprenderne la relazione con il territorio, il grado di isolamento o di vicinanza con la comunità e come questo venga vissuto dalla cittadinanza e dalle associazioni. In secondo luogo, poter accedere all'interno dell'area carceraria permette di “respirarne il clima”, di leggerne le risorse in termini di ampiezza e qualità della struttura – caratteristiche significative capaci di orientare i progetti – e di conoscere i rapporti tra chi vi opera.

Nella fase di raccolta dei dati sono sorte alcune criticità dipendenti da un contesto particolarmente regolamentato – soprattutto volto alla completa tutela della privacy dei minori – che non ha permesso di aver accesso a tutto il materiale scritto. Inoltre, l'ampio turnover degli operatori che hanno gravitato all'interno degli Istituti – considerando l'arco temporale preso a riferimento – non ha consentito una ricostruzione completa del lavoro svolto in alcuni Istituti.

Il recupero della memoria attraverso la testimonianza orale ha in aggiunta manifestato alcune difficoltà di carattere multi-causale: il tempo trascorso, la fisiologica temporaneità dei progetti, la mobilità (spesso molto elevata) del personale, hanno reso più complessa la ricostruzione degli anni Ottanta e Novanta. Per gli stessi testimoni è stato difficoltoso compiere una ricostruzione storica del contesto e delle attività svolte, influenzando la completezza del lavoro di censimento delle iniziative. Seppur con elementi di incompletezza, il materiale raccolto risulta comunque ricco e complesso, esaustivo nel fornire una panoramica generale e particolare della storia all'educazione alla legalità nelle carceri minorili.

2. Questioni preliminari: definizioni, mutamenti

Gli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) sono strutture che assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria – quali la custodia cautelare e l'espiazione di pena – di minorenni autori di reato, dai 14 fino ai 25 anni (quando il reato sia stato commesso da minorenne). Nella maggior parte degli Istituti è presente una sezione maschile – oltre a Roma e Nisida che presentano anche una sezione femminile e a Pontremoli che è unicamente femminile – organizzata, secondo le capacità della struttura, in gruppi. Come previsto dalla normativa,

“pur essendo strutture detentive si caratterizzano, insieme agli altri Servizi minorili, come garanti della crescita armonica, della promozione dei processi di responsabilizzazione e ri-socializzazione del giovane reo. In accordo con la normativa vigente e al fine di attivare processi di maturazione dei minorenni e di promuovere l'azione rieducativa ed il reinserimento sociale, vengono organizzate dagli Istituti attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva, ricreativa e teatrale, che si concretizzano tramite collaborazioni con la comunità esterna³”.

Attraverso interviste in profondità con testimoni diretti dell'universo indagato è stato possibile tratteggiare la storia dell'educazione alla legalità relativa ad ogni singolo Istituto, contestualizzata mediante la ricostruzione storica del clima interno e dei maggiori elementi di specificità degli Istituti. Al di là delle singole esperienze, sono in particolare due i mutamenti che hanno influenzato tutti gli Istituti tendenzialmente con le stesse modalità. Il primo – e più importante – è l'introduzione del Dpr 448/88 sulle “Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni”, che riscrive il codice di procedura penale per i minorenni e

“porta con sé una nuova concezione del diritto minorile e, segnatamente, del diritto penale minorile: non più un diritto sui minori, ma un diritto per i minori, che pone al centro dell'interesse, in piena coerenza con il precetto costituzionale, la finalità rieducativa e il reinserimento sociale. In questo senso, i presupposti sulla residualità della pena detentiva, sul potenziamento degli interventi alternativi alla detenzione,

³ Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, *La Giustizia minorile in Italia*, disponibile presso la pagina web del Ministero della Giustizia https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_5_5.page

sul principio della minima offensività dell'azione penale (attraverso il ricorso ad istituti giuridici come le prescrizioni, la permanenza in casa, il collocamento in comunità, la sospensione del processo e la messa alla prova) divengono elementi portanti, che informano tutta l'azione penale nei confronti di un soggetto minorenne e che riflettono, in sostanza, l'esigenza, sentita fortemente dal legislatore, di non nuocere al minore attraverso il processo penale e di "non interrompere i processi educativi in atto"⁴.

Si tratta di una rivoluzione culturale che ha segnato un cambiamento radicale nell'approccio al minore e che rappresenta il prodotto di un lungo processo di cambiamento, "norme tra le più avanzate, essendo espressione del più moderno dibattito giuridico, psicologico-giuridico e criminologico in tema di devianza minorile⁵". In linea con l'orientamento definito dal nuovo Codice di procedura penale minorile, gli Istituti Penali per i Minorenni svolgono un servizio sempre più residuale nel più ampio sistema dei servizi della Giustizia minorile, rispondendo al principio della residualità della detenzione secondo cui l'esperienza della detenzione di tipo carcerario viene attuata in *extrema ratio*. Prima dello spartiacque del 1988 esisteva un corpus normativo che tendeva a identificare il minore come oggetto di diritti, senza però cogliere le sue specificità evolutive e pertanto trattandolo al pari di un adulto, condividendo di fatto le norme relative sia al carcere sia al processo. È solo dagli anni Ottanta che muta la visione stessa del minore: la consapevolezza che abbia delle difficoltà evolutive particolari della sua età istituzionalizza l'infanzia come una fascia autonoma. A questa sua diversità si lega anche il riconoscimento di una sua autonomia e capacità di autodeterminazione e di conseguenza la sua titolarità di diritti. Una trasformazione che coinvolge non solo il territorio italiano, ma che produce un pensiero nuovo a livello internazionale. L'incidenza del decreto sulle carceri minorili è stata rilevante su più piani. Innanzitutto su quello della fase processuale, in cui all'imputato minorenne – a differenza dell'imputato adulto – si presentano una serie di possibilità che orientano il suo percorso: "la prima innovazione della legge è dunque l'istituzione di quattro misure restrittive della libertà, su altrettanti livelli di differente coercività: la

⁴ *Ivi*.

⁵ Marzio Barbagli, Uberto Gatti (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002, p.263.

prescrizione, la permanenza in casa, il collocamento in comunità, la custodia in carcere o custodia cautelare, riducendo la possibilità che il minore finisca in carcere prima della celebrazione del processo⁶". Di conseguenza la popolazione carceraria minorile è nettamente diminuita, cambiando però tipologia: come spiegato da Valentina Paletto, Magistrato di sorveglianza minorile, "è vero che in carcere abbiamo numeri estremamente contenuti, che teoricamente potrebbe consentire interventi trattamentali più veloci e individualizzati. Il problema però è che abbiamo a che fare con la complessità, che di fatto scontiamo nella fase esecutiva⁷".

Il decreto ha avuto incidenza anche sul ricambio degli operatori del carcere – soprattutto educatori – e sul tendenziale aumento della numerosità degli stessi. Questa situazione ha comportato una nuova riorganizzazione, la costruzione di una nuova sinergia tra le agenzie educative interne al carcere, e soprattutto ha dato impulso alla costruzione di tutta una nuova progettualità orientata dalle nuove disposizioni del decreto. Questa fase – che tendenzialmente è durata fino alla metà degli anni '90 – è stata descritta come un momento di estrema effervescenza, sperimentazione e di radicale cambiamento di approcci, nonché di smantellamento delle vecchie pratiche. Inizia anche un processo di carattere socio-culturale al fine di riabilitare l'ambiente carcerario grazie a un pensiero rinnovato, che si traduce in un nuovo incontro tra carcere e società.

Il secondo mutamento è rappresentato dall'innalzamento dell'età massima dei detenuti: con il d.l. 92/2014, convertito in l. n.117 dell'11 agosto 2014 si è approvata la modifica dell'art. 24 del D.Lvo. n.272 del 1989, innalzando da 21 a 25 anni la permanenza nel circuito penale per i soggetti che abbiano commesso reati da minorenni. Tale misura ha creato serie difficoltà nella gestione della popolazione carceraria, soprattutto in contesti più piccoli dove non è possibile suddividere il gruppo tra minorenni e giovani adulti. Inoltre, l'entrata nell'Istituto degli

⁶ Antonio Salvatore, *La giustizia minorile del Novecento. Dall'Associazione "C. Beccaria" ai Tribunali minorili in Italia: biografia di un'istituzione*, Edizioni Unicopli, Milano, 2007, p. 194.

⁷ Intervista alla dott.ssa Valentina Paletto, Giudice presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, 26 marzo 2018.

ultraventunenni ha spinto verso una veloce conversione degli approcci per riuscire a far fronte ad un nuovo tipo di utenza.

Questa trasformazione è stata descritta dai testimoni intervistati come un momento di grande squilibrio, non essendo gli Istituti attrezzati a sostenere un così importante cambiamento. Emerge infatti, nella maggior parte degli Istituti, un peggioramento effettivo del clima interno, dovuto in particolare alla presenza di giovani-adulti provenienti da esperienze carcerarie in strutture per adulti, portatori di un mondo che riproducono nel contesto minorile, soprattutto nei momenti quotidiani non strutturati. Nonostante i numerosi disagi, dopo una prima fase di riassetto interno, l'innalzamento dell'età di detenzione fino al venticinquesimo anno ha portato con sé – in alcuni Istituti – anche importanti vantaggi, permettendo di proseguire e concludere il percorso trattamentale con i giovani presi in carico.

3. Un duplice orientamento: caratteristiche territoriali e utenza

Nel ricostruire la panoramica generale della storia dell'educazione alla legalità nelle carceri minorili italiane è necessario prendere in considerazione che le caratteristiche generali non sempre coincidono con le stesse modalità e tempistiche in ogni singolo Istituto. I processi e le trasformazioni più importanti sono avvenuti sempre a macchia di leopardo e non in maniera omogenea, a volte marcando significative differenze tra Nord e Sud Italia e tra piccoli o grandi Istituti.

La storia e le caratteristiche degli Istituti Penali per i Minorenni in Italia possono infatti accomunarsi in due filoni separati, che sottolineano la differenza tra il Centro-Nord e il Sud Italia. Questa distinzione appare così accentuata per una variabile in particolare: il tipo di utenza. Emerge dalle singole esperienze che gli Istituti del Centro-Nord – Torino, Milano, Treviso, Bologna, Pontremoli, Firenze, Roma e con l'aggiunta del caso di Cagliari – sono caratterizzati da una massiccia presenza di utenza straniera. Gli Istituti del Sud – Nisida, Airola, Bari, Potenza, Catanzaro, Acireale, Catania, Caltanissetta, Palermo – si contraddistinguono invece per

un'utenza prevalentemente autoctona o italiana. Questa differenza di tipologia dell'utenza incide fortemente sulle specificità degli Istituti, sulle problematiche che affrontano e sulla loro progettualità.

Gli Istituti del Centro-Nord, nel periodo degli anni Ottanta, ospitavano minori in gran parte italiani, che – con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale per i minori – sono andati velocemente a diminuire grazie alla de-carcerizzazione che il decreto intendeva realizzare e con la diffusione di misure alternative al carcere che hanno reso l'ingresso negli Istituti realmente residuale. Dagli anni Novanta emerge una forte inversione di tendenza, in coincidenza con i fenomeni migratori che investono l'Italia e con il conseguente aumento di ingressi di minori stranieri nei circuiti penali:

“A causa della propria condizione di vulnerabilità e svantaggio sociale, in molti casi il cittadino immigrato può diventare elettiva vittima di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, costituite da connazionali o da altri immigrati, oppure da parte della criminalità locale presente nel paese d'approdo. A ciò si aggiunge la vittimizzazione per così dire “ordinaria”, che generalmente assume maggior rilevanza laddove l'inserimento abitativo si verifica in contesti ad alto tasso (oppure ad alto rischio) di criminalità. Gran parte della popolazione immigrata riesce infatti a trovare spazio in contesti sociali e abitativi già caratterizzati da violenza e tensioni, a prescindere dalla presenza dell'immigrazione⁸”.

Sono diverse le tipologie di reati commessi dai minori, anche all'interno di ambienti di criminalità organizzata; una partecipazione che recentemente ha attirato l'attenzione per il coinvolgimento di minori nelle reti del terrorismo internazionale, oltre che per la creazione di “bande” giovanili di matrice etnica. Il fenomeno migratorio, come si è visto, ha profondamente mutato gli Istituti del Centro-Nord, che – resa residuale la presenza di ragazzi italiani – si sono popolati di un'utenza prevalentemente straniera e in continua mutazione. Spiega Biagio Di Foggia, educatore dell'Istituto per i Minorenni di Bologna:

⁸ Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, “*Minori stranieri e Giustizia Minorile in Italia*”, I Numeri pensati, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Roma, 2008, pp. 11-12.

“La prima ondata migratoria è avvenuta nella metà degli anni Ottanta. In quella fase erano ragazzi rom. Poi, negli anni Novanta, sono cominciati ad arrivare i ragazzi dell’area del Maghreb e successivamente c’è stata l’ondata albanese. Ci sono stati periodi in cui la totalità dei ragazzi presenti in Istituto era straniera⁹”.

La presenza di un elevato numero di ragazzi stranieri all’interno degli Istituti, oltre che conseguenza delle diverse ondate migratorie, può essere spiegata anche dalla minore possibilità per questo tipo di utenza di ricorrere a misure alternative alla detenzione, che sono spesso legate a risorse del contesto sociale e familiare del minore stesso. Questa mutata condizione ha comportato per gli Istituti una conversione e un riadattamento della progettualità interna, in modo da renderla capace di far fronte alle nuove esigenze. Il cambiamento ha investito l’équipe, con l’ingresso negli Istituti di nuove figure professionali fondamentali, come il mediatore culturale; la scuola, con l’introduzione o la fortificazione di corsi di alfabetizzazione; l’istituzione religiosa, con l’introduzione di nuove figure spirituali e con la costruzione di nuovi spazi di culto; i progetti, che focalizzano l’attenzione in particolare su percorsi di mediazione culturale, educazione alla legalità e educazione alla cittadinanza.

Gli Istituti del Sud, invece, hanno mantenuto – dagli anni Ottanta a oggi – una composizione prevalentemente italiana della popolazione carceraria, seppur negli ultimi anni accolgano sempre più anche un’utenza straniera, in genere trasferita da altri Istituti.

Si tratta di regioni a tradizionale presenza mafiosa, dove le organizzazioni criminali reclutano e si avvalgono dei minori per lo svolgimento di attività illecite:

“Il coinvolgimento, diretto ed indiretto, di giovani e giovanissimi nei reati di criminalità organizzata, e in particolare nei reati di criminalità organizzata mafiosa, è – ed è questo un dato ormai consolidato – un fenomeno tipico delle regioni del meridione d’Italia (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia), anche se in talune regioni del nord dell’Italia si assiste, soprattutto negli ultimi anni, ad un sempre più frequente utilizzo dei minori come “manovalanza” o come, oserei dire, “strumento per la

⁹ Intervista a Biagio Di Foggia, educatore presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Bologna, 4 gennaio 2018.

commissione del reato”, da parte di organizzazioni criminali per lo più straniere: pensiamo ai ragazzini (spesso giovanissimi, anche di età inferiore ai 14 anni, e pertanto non imputabili) utilizzati nell’acattonaggio, ma anche in attività illecite quali: furti, scippi, piccolo spaccio di sostanze stupefacenti, o ancora alle minorenni avviate alla prostituzione. Si tratta in questi casi di vere e proprie forme di sfruttamento dei minori da parte di organizzazioni criminali che, in cambio di piccole somme di denaro, e con metodi talvolta estremamente violenti, impongono ai più giovani di commettere reati a tutto vantaggio dell’organizzazione che facilmente riesce a reperire tale “manovalanza” che peraltro, nel caso di un processo penale, va incontro a sanzioni molto meno severe rispetto a quelle previste per gli adulti¹⁰.

I minori e giovani adulti vengono così reclutati dalle organizzazioni mafiose e indirizzati verso una “carriera” criminale, che da reati minori – incendi, furti, piccolo spaccio di stupefacenti – porta fino agli omicidi. Dai svariati metodi di sfruttamento delle fasce minorili da parte delle organizzazioni mafiose si rende sempre più evidente un ricambio generazionale, da cui si distinguono due categorie differenti di minori interessati, categorizzate da Augusto Cavadi come i “figli dei quartieri poveri” e i “rampolli delle famiglie benestanti”:

“Sono quasi esclusivamente i primi a conoscere la palestra del carcere minorile (e degli istituti equivalenti), dove imparare a perfezionare le strategie, le tecniche e soprattutto i codici comportamentali indispensabili per essere cooptati all’interno dell’Organizzazione. Senza contare che la situazione di detenzione pone il minore in condizioni di particolare fragilità, non solo psicologica, sì che facilmente accetta “protezione” ed assistenza (anche legale!) da parte delle famiglie che abbiano interesse a reclutarlo. Evidenziata la differenza, occorre però cogliere anche gli elementi di continuità: unica è infatti la sirena mafiosa che, indistintamente, promette potere sugli altri, capacità di manovrare gli apparati amministrativi per il proprio interesse, impunità quasi assoluta e, soprattutto, disponibilità di denaro¹¹”.

¹⁰ Caterina Chinnici, *Minori e criminalità organizzata*, in “Nuove esperienze di Giustizia Minorile”, N. 2-2008, Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia minorile, Studi Ricerche e Attività Internazionali, p.125.

¹¹ Augusto Cavadi, *A scuola di antimafia*, Di Girolamo Editore, Trapani, 2006, pp. 91-92.

Dalle testimonianze raccolte durante la ricerca emerge questo tendenziale cambiamento della tipologia di utenza legata alla criminalità organizzata che entra negli Istituti: nel corso degli anni Novanta si registra una presenza molto connotata e numerosa di minori provenienti da ambienti di criminalità organizzata, spesso gli stessi figli di famiglie mafiose. Una stagione vissuta con grande difficoltà da parte degli operatori. Racconta a proposito Vincenzo Indorato, educatore dell'Istituto Penale per i Minorenni di Caltanissetta:

“Dalla metà degli anni '90, in particolare, erano presenti diversi minori provenienti da famiglie e gruppi criminali di Gela, ragazzi con una cultura criminale molto pregnante e forte. Per i ragazzi erano dei miti, c'erano ragazzi che da grandi volevano fare i Totò Riina. Anche quando i ragazzi in qualche modo volevano uscire da questi percorsi, soffrivano di forti pressioni familiari che gli imponevano di rimanere dentro a determinati “giri”. Infatti, spesso e volentieri, la preoccupazione e la paura di noi operatori era che rientrare nei contesti di appartenenza rappresentasse per i ragazzi una certezza di ricominciare una vita predestinata¹²”.

E ancora, Francesco Pellegrino, direttore dell'Istituto Penale per i Minorenni di Catanzaro, racconta che:

“In passato abbiamo avuto casi di ragazzi che venivano da Africo, Rosarno, che al momento della scarcerazione hanno chiesto aiuto per trovare una collocazione diversa, per non tornare negli ambienti di provenienza. C'è stato un momento in cui il padre di uno di questi ragazzi è venuto qui a dire “voi avete rovinato mio figlio”¹³”.

A partire dagli anni Duemila, questo tipo di utenza è andata sempre più diminuendo, sostituita da una presenza diffusa e massiccia di “manovalanza”, anche se, in Istituti come quello di Nisida e Airola si assiste negli ultimi anni a una nuova fase dovuta al fenomeno dei “baby boss”:

“Sono ragazzi di 14-15 anni che fanno parte delle “stese”, che maneggiano facilmente pistole e coltelli, irriverenti verso tutto e verso tutti. Non riconoscono le regole, non riconoscono l'istituzione; risulta particolarmente difficile farli partecipare alle

¹² Intervista a Vincenzo Indorato, educatore presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Caltanissetta, 4 settembre 2017.

¹³ Intervista a Francesco Pellegrino, direttore presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Catanzaro, 26 settembre 2017.

attività intramurarie a fargli fare un percorso trattamentale regolare. In loro è molto più forte la fascinazione e la cultura del contesto¹⁴.

Questi Istituti si focalizzano dunque sia sull'educazione alla legalità sia, e soprattutto, sull'educazione antimafia¹⁵, principalmente attraverso la collaborazione con le associazioni del territorio che presentano una formazione specifica su questi temi, al fine di contrastare quell'"interclassismo perverso, cementato dalla condivisione (analogica) dell'illegalità¹⁶".

Risulta comunque particolarmente complesso attuare strategie di intervento che riescano a scalfire efficacemente l'educazione imposta dagli ambienti mafiosi, proprio perché "la mafia, in quanto sistema di potere, si perpetua anche grazie ad una sua prassi pedagogica: essa, infatti, è capace di elaborare, verificare e correggere strategie non solo militari e politiche, organizzative e finanziarie, ma anche educative¹⁷". Secondo Luigi Regoliosi, psicopedagogo e docente all'Università Cattolica di Brescia,

"l'intervento educativo nei confronti dei ragazzi di mafia presenta caratteristiche peculiari, che lo configurano come una vera e propria sfida. [...] In questi casi ci troviamo a trattare con minori che hanno ricevuto una specifica formazione da parte della criminalità organizzata, che ha dato risposte soddisfacenti a molti dei loro bisogni. Nelle loro imprese delinquenziali, dunque, essi hanno ricevuto e continuano a ricevere l'approvazione e l'appoggio di tutto un ambiente, a cominciare dal contesto familiare. Di conseguenza i ragazzi di mafia non riconoscono il ruolo dell'operatore come adulto di riferimento, con il quale instaurare una relazione significativa: si sentono già adulti, e comunque hanno altri riferimenti forti. Hanno

¹⁴ Intervista a Carlo Santagata, coordinatore area tecnica presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Airola, 8 gennaio 2018.

¹⁵ Importante la ricostruzione raccolta nel volume *Svincolarsi dalle mafie. Pratiche educative con i minori coinvolti nella criminalità organizzata*, in "Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa", Dipartimento per la Giustizia Minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, Gangemi editore, Roma, 2011. Si veda anche *Ragazzi della mafia. Storie di criminalità e contesti minorili, voci dal carcere, le reazioni e i sentimenti, i ruoli e le proposte*, Franco Occhiogrosso (a cura di), FrancoAngeli, Milano, 1993.

¹⁶ Augusto Cavadi, *A scuola di antimafia*, Di Girolamo Editore, Trapani, 2006, p.92.

¹⁷ Augusto Cavadi, *Strappare una generazione alla mafia. Lineamenti di pedagogia alternativa*, Di Girolamo Editore, Trapani, 2005, p.15.

alle spalle – nella maggior parte dei casi - una famiglia che non collabora o è apertamente ostile alle istituzioni¹⁸.

I minori possono comunque rappresentare un potenziale di disturbo del sistema mafioso¹⁹: una pedagogia antimafia – di fronte alla sua consapevole intrinseca inadeguatezza e alla crisi delle tradizionali agenzie educative messe sempre più in competizione – deve “tentare di attivare – dentro e fuori i vecchi canali – nuovi modelli di comportamento collettivo e individuale²⁰”. Spiega Renate Siebert:

“È evidente che i tratti caratteristici dell’ambiente di mafia – come l’ossessione della morte, il delirio di onnipotenza, l’autoritarismo, il controllo sociale totale, l’omertà, la negazione della soggettività, il mito virile e il disprezzo per il femminile, l’omofobia e l’antiegualitarismo feroce – condizionino profondamente bambini e adolescenti che in tali contesti vengono socializzati. Chi ha esperienza di formazione con ragazzi di mafia nel carcere minorile parla di “adolescenza dimezzata”²¹”.

Va da sé che la progettualità e il lavoro svolto dagli Istituti su queste due tipologie di utenza – minori stranieri e minori provenienti da contesti di criminalità organizzata di tipo mafioso – siano completamente differenti.

¹⁸ Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile. Direzione Generale per gli interventi di giustizia minorile e l’attuazione dei provvedimenti giudiziari, *Mafia Minors. Final Report*, Programma AGIS 2004, p.29.

¹⁹ Augusto Cavadi, *A scuola di antimafia*, cit., p.88.

²⁰ *Ivi*, p.93.

²¹ Mario Schermi (a cura di), *Crescere alle mafie. Per una decostruzione della pedagogia mafiosa*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p.51.

4. Approcci all'azione pedagogica

Gli Istituti Penali per i Minorenni, servizi di frontiera per eccellenza, sono una realtà complessa e in continua evoluzione. È su questo campo, dove legalità e illegalità si incontrano, che si gioca la partita decisiva della sfida educativa, in cui “il monopolio della legittimità culturale dominante costituisce sempre la posta in gioco di una concorrenza tra istanze o agenti²²”.

Questo confronto si svolge all'interno di una istituzione totale, “il luogo di residenza e di lavoro di gruppi di persone che – tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo – si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e *formalmente amministrato*²³”. La dimensione del conflitto spicca come corollario della struttura carceraria, che ha come fondamento la pretesa contraddittoria di rieducare in un ambiente punitivo. Questo avviene in uno spazio di incontro/scontro, nella quale si contro-educa rispetto ad un'educazione altra che è stata vissuta nella propria esperienza familiare e/o di quartiere.

Come suggerito da Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron, “le istituzioni totali permettono di individuare in tutta chiarezza le tecniche di deculturazione e di riculturazione alle quali deve fare ricorso un lavoro pedagogico mirante a produrre un habitus²⁴ il più somigliante possibile a quello prodotto dalla prima educazione, pur avendo da fare i conti con un habitus preesistente²⁵”. I rapporti di forza sono pertanto all'origine dell'azione pedagogica che è “oggettivamente una violenza simbolica in quanto imposizione, da parte di un potere arbitrario, di un arbitrario culturale²⁶”.

²² Pierre Bourdieu, Jean Claude Passeron, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, Guaraldi Editore, Rimini, 1972, p.66.

²³ Erving Goffman, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2010, p.29.

²⁴ Definizione di habitus (Pierre Bourdieu): “Un sistema di disposizioni durevoli e trasponibili che, integrando tutte le esperienze passate, funziona in ogni momento come matrice di percezioni, valutazioni e azioni, e rende possibile compiere compiti infinitamente differenziati, grazie al trasferimento analogico di schemi, di risolvere problemi simili, che si autocorregge grazie ai risultati ottenuti”. (1972) *Esquisse d'une théorie de la pratique*, pp. 261-262.

²⁵ Pierre Bourdieu, Jean Claude Passeron, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, Guaraldi Editore, Rimini, 1972, p.92.

²⁶ *Ivi*, p.45.

Tale azione pedagogica rientra all'interno di un'*educazione istituzionalizzata*, ossia esercitata da un sistema di agenti delegati a questo scopo da un'istituzione²⁷. In quanto imposizione di un sistema valoriale che presuppone un'autorità delegata a riprodurre tali principi, "l'azione pedagogica implica il lavoro pedagogico come lavoro di inculcamento che deve durare abbastanza per produrre una formazione durevole, cioè un *habitus* come prodotto dell'interiorizzazione dei principi di un arbitrario culturale in grado di perpetuarsi dopo la cessazione dell'azione pedagogica e perciò di perpetuare nelle pratiche i principi dell'arbitrario interiorizzato²⁸". Il lavoro pedagogico sarà allora migliore quanto più sarà elevato il suo effetto di riproduzione, che presuppone però un'azione prolungata perché sia durevole e capace di generare quanto più interamente le pratiche conformi al nuovo sistema valoriale trasmesso (rispondendo alle tre misure dell'effetto di riproduzione che Bourdieu e Passeron rintracciano: la durevolezza, la trasponibilità e l'eshaustività di un *habitus*), che tenta di sostituirsi al lavoro pedagogico primario (e quindi all'arbitrario culturale originario interiorizzato nel periodo precedente alla detenzione).

In questo senso si possono distinguere due modalità differenti di approccio all'educazione alla legalità che concorrono a formare il *lavoro pedagogico* all'interno degli Istituti: la prima è un'educazione alla legalità quotidiana svolta da tutti gli operatori presenti nell'Istituto – in primo luogo attraverso il loro essere testimoni di legalità – generalmente focalizzata su azioni individualizzate con i giovani detenuti, seguendo specifiche necessità e percorsi. È l'ambiente carcerario stesso, inoltre, a disciplinare la vita dei detenuti attraverso una rigida ripartizione della giornata – prescrizioni previste dai singoli regolamenti interni degli Istituti – che educa i ragazzi al rispetto degli orari, degli spazi e delle persone presenti nella struttura. La seconda modalità prevede invece la costruzione di progetti specifici, che riguardano una parte o l'intero gruppo, in cui si affrontano – attraverso diverse metodologie – tematiche legate all'educazione alla legalità. Si tratta di attività straordinarie, sia temporanee sia continuative.

²⁷ Ivi, p.46.

²⁸ Ivi, pp.76-77.

Come spiegato da Bourdieu e Passeron,

“il lavoro pedagogico è un sostituto della costrizione fisica: la repressione fisica (tipo l'internamento in una prigione o in un asilo) viene in effetti a sanzionare i fallimenti dell'interiorizzazione di un arbitrario culturale; e un sostituto redditizio: per quanto (e forse perché) più mascherato, il lavoro pedagogico a lungo termine è per lo meno altrettanto efficace della costrizione fisica – che può produrre un effetto che vada al di là della cessazione del suo esercizio diretto solo nella misura in cui essa tende sempre a esercitare in sovrappiù un effetto simbolico²⁹”.

Ciò significa che il lavoro pedagogico avrà come effetto la produzione di disposizioni permanenti capaci di rispondere adeguatamente a future situazioni tramite il sistema valoriale interiorizzato nell'esperienza educativa.

Parlare di educazione alla legalità all'interno degli Istituti Penali per i Minorenni significa anche affrontare delle questioni semantiche e culturali. Benché l'educazione alla legalità risulti come un grande contenitore, è necessario distinguere in modo particolare le tante forme di educazione che si richiamano una all'altra, ma che esprimono assunzione di responsabilità, impegno e rischio differenti. Le principali tipologie di educazione emerse (educazione alla regola, al rispetto, al dialogo, all'affettività, all'ascolto, alla socialità, al conflitto, ecc), che rientrano nei percorsi trattamentali, divengono insieme premesse dell'educazione alla legalità, preparando la cornice nella quale questa può essere contenuta. Risulta esserci una continua sperimentazione di metodologie, strategie e pratiche sia nella quotidianità sia nelle attività extra-ordinarie. Dalle testimonianze raccolte emerge inoltre che la metodologia del carcere minorile attraverso cui si promuove l'educazione alla legalità nella quotidianità è costituita dalla *centralità del fare*: risulta in modo chiaro che tendenzialmente l'educazione alla legalità viene trasmessa in modo indiretto, un processo faticoso di educazione realizzato attraverso la *pedagogia dell'esperienza*.

Questo tipo di *fare educativo* è orientato al breve-medio periodo, così da soddisfare le aspettative dei giovani e stimolare la loro curiosità. Di più: la centralità del fare si

²⁹ *Ivi*, p. 82.

traduce nel *saper fare*, nel fornire cioè competenze nuove. Il lavoro diventa allora pilastro dell'attività educativa, capace di fornire una reale opportunità ai ragazzi una volta tornati nel loro contesto di provenienza. Facendo perno su strumenti, conoscenze, abilità che i detenuti già possiedono o che hanno appreso nel periodo di detenzione, l'educazione alla legalità trasmessa in modo indiretto diventa motore di cambiamento, mostrando cioè nuovi e possibili approcci di vita. Ricorda Maria Franco, docente presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Nisida:

“In questo contesto, dove tutto riporta a un criterio di reinserimento nel legale, quello che sembra più opportuno è lavorare ai fianchi. Dare ai ragazzi degli spazi e dei tempi in cui ripensarsi, in cui confrontarsi, in cui tentare di mettere nel loro mondo elementi di bellezza attraverso il cinema, la poesia, attraverso la loro stessa esperienze esistenziale in un racconto a valenza letteraria. Questo ci sembra la cosa migliore, hanno bisogno di ritrovarsi in un ambiente in cui più naturalmente avvenga la scelta verso quello che è bello e giusto. Questo lavorare in maniera indiretta è sicuramente qualcosa che implica più tempo, più fatica ma va ad incidere un po' di più. Lo stesso vale per l'educazione antimafia. Un esempio: circa ventisette anni fa abbiamo proposto la visione di un film su Giovanni Falcone e il risultato fu l'applauso nel momento dell'uccisione del giudice. Fu in quel momento che capimmo che quella diretta non è una modalità adeguata, perché scatta nei ragazzi un meccanismo differente³⁰”.

E ancora, chiarisce Maura Borghi, docente presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Milano:

“La legalità in carcere è collegata anche ad una correttezza nel porsi con i ragazzi, un esempio che dobbiamo dare. Assumersi la responsabilità di essere dalla parte della legge è il primo passo da fare per entrare a lavorare con loro. È una questione di testimonianza. Noi non partiamo mai da progetti di legalità vera e propria, perché sarebbe come isolare una parte che invece è assieme a tutto il resto. Usiamo molto l'educazione alla cittadinanza e la letteratura per parlare di legalità. Partiamo da un discorso molto generale per arrivare a temi vicino a loro. Iniziare un discorso specifico sulla legalità significherebbe marcare delle differenze e comporterebbe un

³⁰ Intervista a Maria Franco, docente presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Nisida, 15 gennaio 2018.

rifiuto da parte dei ragazzi. Portarli invece dalla parte della legalità giocando con diversi elementi spinge ad una riflessione profonda senza quasi che se ne rendano conto. Farli appassionare a qualcosa che rientra nella sfera della normalità è la forza del nostro lavoro, dalla normalità si arriva alla legalità³¹”.

La comprensione del principio di legalità risulta quindi come conseguenza quasi spontanea di un processo multi-educativo realizzato in un periodo di tempo strutturato. Attraverso questa strategia educativa è possibile in un secondo momento affrontare nello specifico temi più complessi in momenti extra-ordinari. I progetti *ad hoc*, così realizzati, rafforzano il lavoro quotidiano.

5. L'educazione alla legalità 1980 - oggi

Dai dati raccolti durante la ricerca sul campo – prendendo in considerazione il periodo storico-sociale dagli anni Ottanta ad oggi – emerge che la progettualità specifica sul tema della legalità sia tendenzialmente recente. È dalla fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, infatti, che inizia ad affermarsi una cultura orientata a progetti extra-ordinari connessi a questo tema, soprattutto in collaborazione con soggetti esterni agli Istituti.

Dalla fine degli anni Novanta in poi, il rapporto tra il carcere e la comunità diventa una risorsa sempre più irrinunciabile per gli Istituti: è da questa fase in poi che fioriscono infatti i rapporti con le associazioni legate ai temi della legalità, nate soprattutto dalla metà degli anni Novanta, ormai conosciute nelle loro realtà e stabili nelle loro attività. Si viene a creare una proposta specifica sui temi della legalità e della lotta alla mafia, che diventa sempre più importante e al centro dell'attenzione anche per le istituzioni, dai Comuni alle Regioni, fino alle iniziative proposte dai Ministeri e dalla scuola. La progettualità su questi temi negli Istituti Penali per i Minorenni – molto spesso derivante da un impulso esterno – inizia e si moltiplica in questo clima, grazie al consolidamento dei rapporti con il territorio e a una sempre

³¹ Intervista a Maura Borghi, docente presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Milano, 13 aprile 2017.

maggior attenzione esterna. Si possono dunque rintracciare due fasi specifiche della storia generale dell'educazione alla legalità negli Istituti Penali Minorili:

Tabella 1 - L'educazione alla legalità nelle carceri minorili (1980-2000)

- Orientamento verso l'interno
- Elaborazione di nuovi modelli pedagogici
- Generalità e trasversalità dei progetti
- Costituzione di un primo patrimonio di esperienze

Nella prima fase, dagli anni Ottanta agli anni Duemila, emerge una centralità dell'educazione alla legalità orientata soprattutto su percorsi individualizzati, azioni quotidiane e su laboratori interni agli Istituti. Nel corso degli anni Novanta aumenta la numerosità degli educatori, che contribuiscono a contaminare ulteriormente la "cultura custodialistica" con quella "ri-educativa": progressivamente si iniziano a costruire nuovi modelli pedagogici – una rottura con la storia precedente – che tracciano una discontinuità metodologica importante. Gli Istituti, alla fine degli anni Novanta, diventano sempre più laboratori di educazione alla legalità, che diventa contenitore e obiettivo finale della maggior parte delle attività proposte dalle diverse agenzie educative, anche se affrontata tendenzialmente su un piano generale. La sperimentazione produce dei risultati importanti, calibrando di volta in volta le metodologie in base all'efficacia del percorso, permettendo così la creazione di un patrimonio di esperienze che si moltiplicano e si consolidano nella normale progettazione.

Tabella 2 - L'educazione alla legalità nelle carceri minorili (2000-2017)

- Nascita di una cultura di riferimento
- Clima di mobilitazione nei territori
- Ruolo della scuola
- Incontro con il territorio
- Nascita di una formazione specifica
- Istituzionalizzazione di iniziative specifiche
- Modelli comuni di riferimento

Dagli anni Duemila in poi, la proposta rivolta all'educazione alla legalità compie un salto di qualità. L'onda lunga delle mobilitazioni nei territori – con un'alta partecipazione civile – contro i fenomeni dell'illegalità e della criminalità organizzata crea le condizioni per la nascita di una cultura di riferimento trasferita anche all'interno degli Istituti. Questa cultura si manifesta nei progetti soprattutto grazie al ruolo della scuola – che prima e più efficacemente ha costruito una progettualità su questi temi – con cui gli Istituti iniziano a collaborare attraverso percorsi di legalità paralleli tra “dentro” e “fuori”. Questo primo scambio di competenze ed esperienze specifiche viene alimentato dall'incontro sempre più strutturato con il territorio e con le associazioni.

Attraverso la moltiplicazione di soggetti provenienti dall'esterno che entrano negli Istituti si viene a creare una formazione specifica – che introduce anche un orientamento diverso ai progetti – e si rendono sempre più ordinate le collaborazioni con il territorio, con una significativa gemmazione di proposte. L'educazione alla legalità ha sempre meno un carattere generale, traducendosi a seconda dell'utenza e del territorio in forme differenti. Molte delle iniziative vengono nel tempo riproposte, istituzionalizzando questo nuovo percorso e creando dei modelli comuni di riferimento.

Le attività che per prime si sono distinte per la loro forza educativa – rimanendo ancora oggi i capisaldi dell'attività trattamentale – sono il teatro e lo sport. Il laboratorio teatrale all'interno degli Istituti viene progettato generalmente in collaborazione con associazioni del territorio e si manifesta come “intrattenimento e svago (come pausa ricreativa concessa al regime carcerario), intervento educativo a mediazione teatrale, acquisizione di competenze e formazione professionale, esperienza artistica³²”. Dalle testimonianze emergono risposte estremamente positive da parte dei ragazzi, oltre che significativi risultati sui percorsi educativi. Istituti come quelli di Bologna, Milano, Bari, Palermo – per esempio – stanno sperimentando percorsi teatrali molto articolati. Sono frequenti spettacoli sui temi della legalità e su storie di riscatto. Anche il tema della mafia – nonostante emerga

³² Alessandro Zanini, *Alla luce delle prove. Il teatro nel carcere minorile di Bologna*, Bononia University Press, Bologna, 2009, pp.12-13.

in misura minore – viene affrontato nella fase di discussione e nella messa in scena. L’impatto emotivo che il teatro riesce a produrre è molto forte:

“Ho visto ragazzi spossati dopo le prove teatrali quasi avessero giocato una finale con tanto di tempi supplementari, ho avvertito calare le tensioni dopo che in classe provavamo a ripassare la parte della rappresentazione. Poter urlare, insultare, sgridare, rispondere a tono grazie al ruolo che stai interpretando, sono tutti momenti che aiutano i ragazzi e che, proprio per la loro funzione quasi terapeutica, sono serviti anche a diminuire il numero delle autolesioni che in un carcere rischiano di diventare una consuetudine³³”.

Negli ultimi anni, il teatro è diventato espressione di educazione alla legalità anche attraverso la conoscenza dei mestieri del campo – come quello del fonico o dell’addetto alle luci – che forniscono ai ragazzi competenze utili dopo la fase della carcerazione. Lo sport diviene anch’esso strumento fondamentale di educazione alla legalità. Oltre che attraverso collaborazioni con associazioni del territorio, le attività più significative sono state proposte dall’associazione di promozione sociale Uisp, sia per la riqualificazione di spazi per la pratica motoria all’interno delle strutture detentive sia per attività e progetti sportivi. Racconta Paolo Pecchioli, educatore presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Firenze:

“La legalità si sviluppa attraverso un processo democratico, una sperimentazione comune, con l’obiettivo di farla comprendere nel suo significato, non solo per imporre le regole. Il percorso di educazione alla legalità passa attraverso una continuità di interventi che si spalmano in esperienze diverse. A partire dal gioco, e molto attraverso lo sport, un momento decisivo. Spesso i ragazzi sono disabituati alla gestione di contesti sportivi senza la presenza di un “giudice”, e allora abbiamo sperimentato per esempio le partite di calcio senza arbitro. Questa è educazione alla legalità, e se ne percepisce l’effetto soprattutto nelle dinamiche quotidiane³⁴”.

A partire dalla seconda fase (2000-2017), cardine delle attività sull’educazione alla legalità è la scuola, promotrice di attività sia quotidiane sia extra-ordinarie. Il

³³ Mario Tagliani, *Il maestro dentro. Trent’anni tra i banchi di un carcere minorile*, add editore, Torino, 2014, pp.139-140.

³⁴ Intervista a Paolo Pecchioli, educatore presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Firenze, 12 dicembre 2017.

successo delle attività proposte dalla scuola deriva in particolar modo dall'incontro tra le classi degli Istituti e le classi delle scuole del territorio, un gemellaggio continuo che diventa valore aggiunto in tutte le attività.

Le iniziative più diffuse tra le scuole degli Istituti riguardano soprattutto, come detto, percorsi di educazione alla legalità, alla Costituzione e alla cittadinanza, laboratori di scrittura e la realizzazione dei giornalini interni scritti dai ragazzi, che spesso affrontano temi legati alla legalità e ricostruiscono i momenti di riflessione con i testimoni esterni. Ciclicamente – e collegati al territorio degli Istituti – si collocano i progetti di educazione alla legalità proposti da istituzioni, associazioni, fondazioni e cooperative. Tra le esperienze più significative – sia per la continuità sia per la diffusione dei progetti – troviamo l'attività di cineforum, la realizzazione di cortometraggi e le attività musicali, artistiche ed espressive³⁵. Sempre più comuni e rilevanti sono poi gli incontri di testimonianza con soggetti esterni, che raccontano la propria storia di vita o discutono con i detenuti di temi comuni.

In questo filone si inseriscono anche i percorsi di giustizia riparativa, con attività importanti di mediazione penale³⁶, che negli ultimi anni sono diventati progetti diffusi in diversi Istituti, proprio per il valore educativo che esprimono, anche grazie al grande coinvolgimento emotivo che promuovono. Ricorda Ignazio Gasperini, vicedirettore presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Nisida:

³⁵ I risultati di molti progetti sono raccolti nel volume di Isabella Mastropasqua, Roberta Rao (a cura di), *EducArte, 1° Catalogo sull'Archivio Multimediale della Giustizia Minorile in Italia*, Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ufficio Studi, Ricerche ed Attività Internazionali ed il Centro Europeo Studi di Nisida, Gangemi Editore, Roma, 2011, con una ricca documentazione multimediale. Altre esperienze, come i laboratori di filosofia, sono descritti nei volumi di Giuseppe Ferraro, *Filosofia in carcere. Incontri con i minori di Nisida*, Filema edizioni, Napoli, 2006 e Chiara Castiglioni, *Filosofia dentro. Pratica e consulenza filosofica in carcere. Metodi ed esperienze*, Mursia, Milano, 2017. Interessanti sono i volumi prodotti dalla scuola interna all'Istituto di Nisida durante il laboratorio di scrittura con i detenuti. Tra questi, Maria Franco (a cura di), *La carta e la vita. Le ragazze e i ragazzi di Nisida raccontano la Costituzione*, Guida editori, Napoli, 2017.

³⁶ "La mediazione può trasformare la relazione conflittuale creatasi a seguito di un reato, in una relazione capace di attivare la responsabilizzazione e la comunicazione che l'atto criminoso ha interrotto, per mezzo di un percorso consensuale e non imposto, che mobilita la comprensione di sé e dell'altro, dando voce all'appello, altrimenti silenzioso, dell'altro, che diviene riconosciuto nella sua soggettività e, quindi, nel danno che ha subito o che ha inferto. [...] Solo negli anni '80, prende ufficialmente avvio la discussione sulla mediazione a seguito delle innovazioni sul processo penale a carico di imputati minorenni (DPR 448/1988), dove si pone particolare interesse alla "giustizia riparativa"», Alfio Maggiolini (a cura di), *Adolescenti delinquenti. L'intervento psicologico nei Servizi della Giustizia minorile*, FrancoAngeli, Milano, 2002, pp.308-309.

“Sono momenti molto delicati, ai quali partecipano un numero ristretto di ragazzi. Si tratta di tematiche molto forti, con incontri tra familiari delle vittime e ragazzi autori di reati, un’attività molto coinvolgente, con risultati eccezionali. Ci sono stati dei ragazzi – che avevano già fatto un determinato percorso – per cui la partecipazione a questa attività è stata dirompente, hanno fatto proprio una scelta di vita contro la camorra. Si è innescata quella empatia che è stata determinante, un lavoro di alto valore educativo³⁷”.

Infine, risulta di grande importanza – soprattutto per gli Istituti del Sud Italia – il rapporto con l’associazione Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, con cui da anni molti Istituti collaborano per attività sull’educazione alla legalità, alla cittadinanza e all’antimafia, in particolare attraverso la partecipazione alle manifestazioni nazionali promosse dall’Associazione e attraverso gli incontri di testimonianza dei familiari di vittime innocenti di mafia. Spiega Maria Randazzo, direttrice presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Catania:

“Adesso siamo in una situazione in cui in maniera proprio strutturale ogni anno partecipiamo ad attività che non solo sono rivolte ad una generica educazione alla legalità e ad una generica educazione alla cittadinanza – che è necessaria – ma programiamo anche attività antimafia. Attraverso soprattutto la collaborazione con Libera, partecipando a tutte le manifestazioni che vengono fatte a livello nazionale, regionale e locale da parte dell’Associazione, con percorsi di legalità, ma anche di educazione antimafia³⁸”.

³⁷ Intervista a Ignazio Gasperini, vicedirettore presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Nisida, 15 gennaio 2018.

³⁸ Intervista a Maria Randazzo, direttrice presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Catania, 7 settembre 2017.

6. Condizioni di successo

Dalle esperienze realizzate negli Istituti Penali per i Minorenni emergono alcuni comuni denominatori nei progetti di educazione alla legalità. In particolare, il successo di queste iniziative dipende da sette variabili: 1) ampia rete territoriale; 2) sinergia interna ed esterna; 3) confronto con il gruppo dei pari; 4) ricorso a testimonianze; 5) attività all'esterno del carcere; 6) preparazione e rielaborazione; 7) periodo di detenzione sufficiente per permettere un percorso.

1) Innanzitutto risulta fondamentale la rete territoriale, vale a dire il complesso di associazioni, cooperative e fondazioni, così come il sostegno da parte degli organi istituzionali. Si rivela infatti essere l'elemento chiave non solo per le attività dedicate all'educazione alla legalità, ma per l'intera progettualità degli Istituti. La costruzione – faticosa e continua – di una rete territoriale ampia determina sia la qualità che la quantità delle proposte educative e formative, in mancanza della quale si manifesta un pericoloso appiattimento progettuale. Sul tema dell'educazione alla legalità l'esistenza di tale rete diviene ancora più irrinunciabile poiché *a)* non sempre gli operatori interni hanno l'adeguata conoscenza di alcuni fenomeni; *b)* apre a una molteplicità di approcci specifici al tema; *c)* immette un maggiore bagaglio di esperienza specifica. Per gli Istituti di dimensioni ridotte questo sostegno risulta ancora più indispensabile, talvolta un motivo di sopravvivenza. Lo spazio limitato all'interno dell'Istituto costringe a cercare luoghi e risorse esterne come antidoto all'inattività e all'isolamento. Questo processo di esternalizzazione risulta positivo anche in piccoli paesi o zone marginali, come nei casi degli Istituti di Airola e di Pontremoli. Nonostante le grandi città dimostrino una grande sensibilità, attenzione e una molteplicità di attori che propongono attività di sostegno satelliti a quelle quotidiane, anche le realtà di dimensioni ridotte ricoprono un ruolo decisivo. Sebbene le proposte siano quantitativamente minori, si viene a creare un ambiente ricco di scambi sociali, all'interno del quale i detenuti diventano parte attiva della vita comunitaria, "normalizzando" la loro presenza e permettendo una conoscenza più approfondita, capace di abbattere gli stereotipi più comuni.

2) La sinergia tra agenzie educative – sia interne sia esterne – risulta altresì determinante per la qualità e il successo delle proposte. La creazione di una

comunità educante che dialoga, si confronta e costruisce progetti in concerto permette di integrare i molteplici saperi dando valore aggiunto ai progetti e permettendone uno svolgimento sereno e armonico. Questo processo di costruzione di un gruppo di lavoro collaborativo è in continua evoluzione: la pluralità di soggetti che si relaziona con i detenuti (area pedagogica, area sicurezza, scuola, volontari, ecc.) ha spesso determinato situazioni di “monopolio di sapere”, operando per compartimenti stagni. La frammentazione di conoscenze, ruoli e saperi ha in più casi alimentato la dimensione del conflitto interno e minato la reputazione dell’Istituto all’esterno, riducendo la qualità del lavoro e creando un ambiente dannoso per i detenuti. Al contrario, la contaminazione di saperi ed esperienze ha dimostrato di essere una risorsa vitale. Ancora, la percezione della serietà del lavoro da parte dei detenuti dipende principalmente dalla coerenza e dalla credibilità che emerge dalla cooperazione dei soggetti coinvolti.

3) Il confronto con il gruppo dei pari è emersa poi come una delle più importanti strategie educative del carcere, in particolare quando vengono coinvolte le classi delle scuole del territorio. È una condizione capace di neutralizzare la dimensione del conflitto che solitamente limita l’apertura e la capacità espressiva dei ragazzi:

“I laboratori di educazione alla legalità attivano significativi percorsi di prevenzione sociale alla devianza. Essi utilizzano tecniche e metodologie didattiche specifiche che stimolano l’apprendimento, attraverso la condivisione dei lavori di gruppo. I laboratori sociali di educazione alla cittadinanza sono in prevalenza realizzati in stretta collaborazione con le scuole. Essi costituiscono per i ragazzi di “dentro”, ma anche per quelli di “fuori”, un’opportunità di costruire legami sociali significativi. L’aspetto interessante di questa tipologia di laboratori consiste infatti nel fatto che essi costruiscono importanti momenti di discussione, confronto, dialogo e scambio di esperienze di vita tra i ragazzi detenuti ed i giovani della comunità “libera”. Così facendo, favoriscono l’integrazione sociale e la comunicazione tra giovani e tra giovanissimi³⁹”.

³⁹ Isabella Mastropasqua, Roberta Rao (a cura di), *EducArte, 1° Catalogo sull'Archivio Multimediale della Giustizia Minorile in Italia*, Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ufficio Studi, Ricerche ed Attività Internazionali ed il Centro Europeo Studi di Nisida, Gangemi Editore, Roma, 2011, p.21.

Il confronto con il gruppo dei pari durante le partecipazioni alle manifestazioni in ricordo delle vittime innocenti delle mafie e nei momenti preparatori, ad esempio, risulta fortificante per la riflessione.

4) Anche la testimonianza è emersa come strumento educativo indispensabile per diverse attività. Su temi specifici come l'educazione alla legalità o l'educazione antimafia questo strumento risulta significativo soprattutto quando si coinvolgono soggetti esterni – magistrati, familiari delle vittime innocenti di mafia, esperti della materia, volontari – che con il loro racconto di vita mostrano realtà molto diverse da quelle vissute generalmente dai detenuti:

“Quando si ritiene di attuare educazione antimafiosa solo perché si informa sulla storia della mafia e sulla sua struttura, [...] molto probabilmente ci s'illude soltanto. Da qui l'importanza della testimonianza come modello di vita alternativo a quello “incarnato”, come forza persuasiva, dai boss e dai loro gregari: una testimonianza che se resta isolata rischia di apparire, agli occhi dei giovani, velleitaria se non addirittura autolesionistica e che perciò sarà tanto più efficace quanto più “corale” da parte degli adulti⁴⁰”.

Lo strumento della testimonianza viene attivato in forme diverse, spesso attraverso l'esperienza di luoghi o situazioni particolari: in alcune occasioni è stato possibile, ad esempio, visitare beni confiscati alla mafia, mostre/musei dedicati al tema e partecipare alle manifestazioni in ricordo delle vittime innocenti di mafia. Ricorda Vincenzo Indorato, educatore presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Caltanissetta:

“Queste iniziative hanno permesso di far conoscere ai ragazzi la brutalità della mafia, aspetti a loro sconosciuti, e a destrutturare l'idea sbagliata che hanno della criminalità organizzata. I ragazzi di Gela dei periodi passati avevano i genitori che per il compleanno gli regalavano le pistole e portavano i ragazzi a sparare ai cartelli stradali per imparare. Non è semplice destrutturare tutto questo. Attraverso l'opportunità di mostrargli che non esiste solo quella vita ma che ne esistono anche altre, si può offrire loro un orizzonte diverso. Non a caso quei pochi ragazzi che in quel periodo riuscivano a comprendere tutto questo – per loro capacità, perché

⁴⁰ Augusto Cavadi, *Strappare una generazione alla mafia*. Cit, p.16.

avevano fatto tanta “galera” o perché capivano che non era quella la loro strada – spesso e volentieri erano costretti a trasferirsi al Nord o in altre località se volevano intraprendere una vita “normale”⁴¹.

La memoria del racconto di vita, dell’esperienza e dei luoghi visitati si radica profondamente, spingendo alla riflessione anche dopo le attività. Racconta Carmela Leo, direttrice dell’Istituto Penale per i Minorenni di Acireale:

“Le testimonianze accendono nei giovani un senso di ingiustizia, talvolta un’immedesimazione nella visione di un dolore che spesso provoca una presa di distanze da un mondo di cui fanno parte, ma che viene visto anche con occhi diversi⁴²”.

5) Le attività educative e formative progettate all’esterno permettono di riportare il detenuto in una dimensione sociale extra carceraria. In particolare, quelle che si sviluppano sul territorio di appartenenza dei detenuti li rendono capaci di immaginare un futuro diverso nei luoghi in cui hanno legami familiari e sociali. Sono attività che si traducono anche in una conoscenza nuova del territorio: è molto frequente, infatti, trovare situazioni in cui i ragazzi non sono mai usciti non solo dalla loro città, ma nemmeno dal loro quartiere e conoscono solo la loro (a volte ristrettissima) realtà. Spiega Giuliana Mastropasqua, educatrice dell’Istituto Penale per i Minorenni di Catania:

“È diventata ormai consuetudine, ad esempio, organizzare annualmente la gita sull’Etna. Può sembrare una cosa scontata ma non lo è, perché questi ragazzi, pur abitando a Catania e vedendo ogni giorno l’Etna, non ci sono mai saliti. Abbiamo capito che questi ragazzi al di là dei loro quartieri non escono. Li abbiamo portati in diversi luoghi, abbiamo cercato di dargli queste possibilità. Tutto questo crea una storia anche all’interno dell’IPM che pian piano viene tramandata⁴³”.

6) La preparazione alle attività dedicate all’educazione alla legalità emerge come condizione indispensabile per realizzare un percorso educativo che produca una

⁴¹ Intervista a Vincenzo Indorato, educatore presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Caltanissetta, 4 settembre 2017.

⁴² Intervista a Carmela Leo, direttrice presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Acireale, 6 settembre 2017.

⁴³ Intervista a Giuliana Mastropasqua, educatrice presso l’Istituto Penale per i Minorenni di Catania, 7 settembre 2017.

riflessione costruttiva. L'educazione alla legalità non può essere confinata in attività-spot senza continuità, foriere altrimenti soltanto di confusione e conflitto. Risulta quindi necessaria la creazione di una strategia che accompagni l'elaborazione di certe tematiche. I brevi periodi di permanenza dei detenuti minano l'efficacia delle progettualità classiche sul tema, rendendo pertanto fondamentale la progettazione di percorsi alternativi in cui i ragazzi possano essere comunque partecipi con una cornice interpretativa di riferimento.

7) A ciò si collega la variabile del periodo di detenzione. Emerge sostanzialmente che la durata della detenzione influenza notevolmente la qualità e il valore dell'azione pedagogica; modalità e durata di tale azione "definiscono il grado di riuscita del lavoro pedagogico considerato come necessario e sufficiente per produrre la forma realizzata dell'*habitus*, cioè il grado di riuscita culturale [...] in base al quale un gruppo o una classe riconosce l'uomo riuscito⁴⁴". In questo senso, l'aumento a venticinque anni dell'età per la permanenza negli Istituti minorili potrebbe in alcune occasioni permettere una soddisfacente e più matura conclusione del percorso educativo.

L'obiettivo da perseguire – tenendo presente l'importanza di queste variabili generali – è la costruzione di *consuetudini*. Fare in modo, cioè, che i progetti di educazione alla legalità siano sempre meno eventi eccezionali e sempre più percorsi strutturati e istituzionalizzati, con una sperimentazione continua e uno scambio di buone pratiche. Dalle testimonianze emerge che i progetti di educazione alla legalità sono influenzati, soprattutto nei loro contenuti, da alcune variabili in particolare: l'utenza, il territorio, gli operatori, il contesto storico-sociale. L'utenza, come abbiamo visto, cambia il tipo di educazione, che si calibra sui bisogni e sulle esigenze dei detenuti. Lo stesso vale per il territorio: a seconda delle caratteristiche e dei problemi più radicati nel tessuto sociale si affrontano più facilmente determinati temi, che influenzano i contenuti delle proposte derivanti dall'esterno. Affinché l'educazione alla legalità si traduca in una scelta progettuale strutturata, risultano determinanti la conoscenza e il coinvolgimento degli operatori interni all'Istituto. In

⁴⁴ Pierre Bourdieu, Jean Claude Passeron, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, Guaraldi Editore, Rimini, 1972, p. 80.

alcuni casi, è la sensibilità e la conoscenza approfondita del singolo operatore che accende l'attenzione su determinate questioni, anche laddove non siano il risultato di impulsi esterni o esigenze dell'utenza. Il contesto storico-sociale risulta altresì decisivo nell'influenzare le modalità con le quali l'educazione alla legalità viene proposta: a seguito di particolari spinte sociali, processi politici, movimenti migratori si vede come l'educazione alla legalità si connota nei progetti con diverse denominazioni e con differenti obiettivi. Negli ultimi anni, ad esempio, un tema particolarmente presente nei progetti è il contrasto del bullismo, così come sono sempre più diffusi percorsi di educazione alla salute contro l'uso di sostanze stupefacenti. L'approccio educativo dipende in particolar modo anche dalla grandezza e dalla capienza dell'Istituto. Dalle testimonianze raccolte emerge che gli Istituti più grandi, con sede nelle principali città, hanno tendenzialmente svolto il ruolo di capofila nelle trasformazioni generali, ponendosi talvolta come modello per gli altri Istituti. L'elevata numerosità degli utenti presenti al loro interno genera, tuttavia, una serie di problematiche di gestione derivanti dalla molteplicità di elementi che si sovrappongono e si accumulano, che minano l'efficienza e la velocità dei percorsi trattamentali e frenano l'impulso verso nuove progettualità.

Gli Istituti medio-piccoli riescono spesso ad arginare alcune delle situazioni tipiche dei grandi Istituti, creando la percezione di un ambiente più comunitario e meno carcerario. Potendo contare su una numerosità ridotta degli utenti, sono spesso capaci di utilizzare un approccio più snello e flessibile per far fronte alle diverse problematiche che si presentano, così da favorire in maniera più immediata – e con risultati tendenzialmente più efficaci nel breve periodo – i percorsi trattamentali.

Infine, a determinare l'andamento e la qualità delle proposte educative – così come il clima interno e i rapporti con il territorio – risulta decisivo il capitale umano e sociale interno all'Istituto. Lavorare in carcere richiede fatica e un grande carico di responsabilità, con una continua ricerca di metodologie, pratiche e linguaggi che prendono forma dai molteplici cambiamenti. L'efficacia del lavoro svolto all'interno degli Istituti dipende in buona misura dalla qualità degli operatori, dalla loro sensibilità, dalla loro capacità di comprensione, dalla loro empatia, frutto delle loro storie di vita.

La quantità delle proposte dipende il più delle volte dalla costruzione di rapporti personali nel territorio, dalla conoscenza personale dei luoghi e delle realtà attive. Dalla qualità degli operatori – e in particolare dal direttore – dipendono la sinergia che si crea all'interno, gli orientamenti, il clima. Il lavoro nelle carceri minorili è per sua natura “obbligato” a realizzare un valore aggiunto più alto – proprio per le condizioni in cui si esercita – e a fare emergere, nei casi virtuosi, la componente più avanzata di ogni cultura professionale.

7. La comunità educante

Uno dei fattori di successo dei progetti interni agli Istituti è la caratteristica complessiva della *comunità educante*; in particolare, le agenzie educative protagoniste e costanti nei percorsi di educazione alla legalità sono rappresentate dall'area pedagogica, dall'area sicurezza, dalla scuola e delle istituzioni religiose.

Gli educatori si occupano del trattamento individualizzato, dell'osservazione e dell'accompagnamento del minore in tutto il suo percorso. Sono punti di riferimento per eccellenza non solo per i detenuti, ma anche per le altre agenzie educative interne ed esterne all'Istituto, poiché prendono parte all'organizzazioni di tutte le attività, scolastiche, formative, lavorative e di animazione. Accanto agli educatori, sono figure di primaria importanza gli agenti di Polizia Penitenziaria, due profili di intervento complementari. Il tipo di rapporto tra queste due attività determina in gran parte l'esito positivo o negativo del percorso trattamentale.

Caposaldo dell'educazione alla legalità all'interno degli Istituti è comunque la scuola, osservatorio privilegiato e primo ambito di investimento della progettualità educativa. Spesso la scuola ricopre un ruolo di supplenza e/o di potenziamento, proponendo attività specifiche e ponendosi come capofila di rapporti con il territorio su progetti di educazione alla legalità. Commenta a riguardo Maria Concetta Bonetti, docente dell'Istituto Penale per i Minorenni di Treviso:

“Trattiamo tutti i tipi di tematiche, avvalendoci anche di supporti esterni per rinforzare determinati concetti, come il doposcuola e lo studio assistito. La nostra è una didattica dell'accoglienza. C'è una grande attenzione e voglia di mettersi in gioco da parte dei ragazzi. Il tema della legalità è trasversale a qualsiasi ambito che affrontiamo. Su temi difficili, come quello della legalità e dell'antimafia, per noi è didattica dell'accoglienza vera e propria, per questo è essenziale creare curiosità per avvicinare i ragazzi, avere fiducia nelle loro capacità ed essere sempre pronti ad avere un piano alternativo, a reinventare tutto. È un clima molto familiare e accogliente, facciamo lezione con la porta aperta perché chiunque possa entrare⁴⁵”.

La condizione di precarietà – legata alla durata delle permanenze – si traduce in una continua sperimentazione, con uno sforzo teso a reinventare sempre i programmi oltre che ad agganciarli alle altre attività interne all'Istituto. Si tratta di una didattica costruita artigianalmente, all'interno della quale emerge una continua proliferazione e invenzione di approcci, metodologie e materiali, conseguenza anche del continuo mutamento dei ragazzi, per i quali gli stessi modelli non funzionano con le stesse modalità. Come testimonia Francesca Tedeschi, insegnante presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Catanzaro:

“Abbiamo inventato metodi di insegnamento, metodi di studio, metodi comportamentali, materiale didattico. Avere a che fare con i ragazzi ristretti non è semplice: un'ora di scuola qui dentro ne vale dieci fuori, perché dobbiamo trasportare il mondo della scuola, della cultura e del sapere dentro una realtà che tutto è tranne che propositiva. Nel carcere se ci sono cinque alunni vuol dire che ci devono essere cinque programmi e cinque linguaggi differenti. Aggiungiamoci che con il passare degli anni cambiano le generazioni. Non possiamo pensare come scuola di proporre sempre le stesse metodologie e ricette, che non sono tarate con i ragazzi che abbiamo di fronte. La generazione di cui fanno parte i nostri ragazzi oggi è fragile, sconnessa, virtuale, informatica e informatizzata. Noi dobbiamo essere affascinanti, attrarre i ragazzi in modo così forte che siano loro stessi a cercarci. Quando i ragazzi iniziano a prendere consapevolezza e si riappropriano del pensiero critico e rileggono la loro esperienza di vita attraverso il sapere, sono totalmente

⁴⁵ Intervista Maria Concetta Bonetti, docente presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Treviso, 13 novembre 2017.

disorientati, perché capiscono di essere stati strumenti nelle mani di altri, e il più delle volte cominciano a destrutturarsi per ricostruirsi⁴⁶”.

Un ruolo di fondamentale importanza è ricoperto poi dai rappresentanti delle istituzioni religiose, che svolgono un significativo accompagnamento nella costruzione di un impianto valoriale, recuperando la dimensione dell'incontro e dell'ascolto. Spesso la figura del cappellano carcerario diventa un punto di riferimento per gli operatori, essendo tendenzialmente una figura stabile. In alcuni Istituti, in particolare, la figura del cappellano carcerario risulta essere sia un fondamento e collante di tutta l'azione educativa sia un ponte tra le diverse agenzie educative. Tra le figure più significative spicca ad esempio il ruolo di don Gino Rigoldi all'Istituto di Milano, di don Domenico Ricca all'Istituto di Torino, di don Gaetano Greco all'Istituto di Roma, di don Ettore Cannavera all'Istituto di Cagliari, figure storiche cardine dei loro Istituti, che hanno partecipato in maniera significativa alla costruzione dei percorsi educativi. Un altro grande ruolo che i cappellani carcerari ricoprono è quello di porsi da ponte tra l'Istituto e la comunità: soprattutto dopo il periodo detentivo, poter contare su un'agenzia educativa così radicata, presente e attiva nel territorio diventa un elemento di facilitazione e di continuità del percorso educativo iniziato durante la detenzione. Un caso emblematico di questo rapporto è quello costruito dal cappellano carcerario dell'Istituto di Catania, Francesco Bontà: oltre ad essere cappellano carcerario dal 2015, gestisce anche la parrocchia di San Cristoforo, uno dei quartieri a maggiore densità mafiosa da cui provengono molti detenuti. Attraverso la costruzione di questo legame, il cappellano carcerario si pone come elemento di continuità durante e dopo la detenzione, diventando punto di riferimento sia all'interno sia all'esterno del carcere, anche con le famiglie dei detenuti, continuando nel territorio ad esercitare una funzione di prevenzione.

I tratti e le condizioni di successo dell'intervento educativo fin qui ricostruiti sono il frutto di decenni di sperimentazione, costruzione e scambi che hanno portato gli

⁴⁶ Intervista a Francesca Tedeschi, insegnante presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Catanzaro, 26 settembre 2017.

Istituti a dotarsi di un impianto educativo sempre più stabile e strutturato, con una marcata connotazione territoriale.

8. Conclusioni

La Giustizia minorile risulta essere una realtà particolarmente fluida e dinamica, che più volte ha cambiato pelle. Come si è visto, il primo mutamento fondamentale è stato prodotto dall'introduzione del nuovo codice di procedura penale per i minorenni (Dpr 448/88). Questo processo di ridefinizione della giustizia minorile rimane tuttavia incompleto, non avendosi ancora oggi un ordinamento penitenziario specifico per i minorenni e applicandosi pertanto le norme penitenziarie degli adulti in attesa di nuova legiferazione. Emergono importanti criticità dall'analisi del sistema carcerario minorile, a partire dall'oscillante politica criminale e penitenziaria italiana, che spesso è risultata disordinata o troppo influenzata dalla cronaca nazionale, una dimensione che amplifica la sovranità dell'emergenza, e porta – dove sono già presenti elementi critici – ad una schizofrenia dell'intervento. Tale situazione da una parte non permette di trovare una comune visione tra gli Istituti Penali per i Minorenni, con il risultato di un tendenziale rallentamento dei processi più innovativi e di una saturazione del clima di lavoro; dall'altra tende a standardizzare e rendere universali le direttive, non considerando le forti differenze tra Istituti del Centro-Nord e Istituti del Sud Italia, che presentano specificità e bisogni differenti.

La complessità dell'apparato burocratico che regola gli Istituti spesso rappresenta un ostacolo per l'efficienza del lavoro, in particolare nelle attività più all'avanguardia che esulano dagli ordinari percorsi già istituzionalizzati (*il precedente* tende a guidare i processi decisionali). La complessità nell'intervento si rintraccia anche nell'oscillazione del baricentro tra sicurezza ed educazione, che si pone come elemento di influenza per l'intera progettualità nel momento in cui non si presentano come elementi complementari ma orientati a primeggiare a seconda del periodo storico di riferimento e delle sensibilità che vi si esprimono.

Inoltre, la mancanza di scambio di buone pratiche tra Istituti, considerando il numero residuo di strutture, risulta essere un'occasione mancata che alimenta la complessità nella risoluzione delle problematiche (comuni alla maggior parte degli stessi).

La decarcerizzazione prevista dal Dpr 448/88 può dirsi comunque riuscita, considerando che ad oggi i minori ospiti di Istituti Penali per i Minorenni non superano le 500 unità giornaliere, grazie ad un ricorso sempre maggiore a misure alternative, che privilegiano una dimensione esterna all'ambiente carcerario.

I progetti di educazione alla legalità all'interno degli Istituti risultano ad oggi sempre più numerosi. Presentano comunque delle criticità, che possono essere semplificate in due problematiche principali: la conflittualità radicale tra progetti e destinatari o l'appiattimento dei progetti stessi. Il primo si esprime quando si affronta il tema della criminalità organizzata o dell'illegalità attraverso il paradigma dell'alterità, giudicando condotte e un sistema culturale che i detenuti sentono spesso ancora come proprie. Si viene a creare quindi una situazione in cui il giudizio va ad alimentare un conflitto già esistente, chiudendo ogni possibilità di confronto. Il punto di vista dell'operatore, come è ovvio, deve essere chiaro ma deve avere una strategia: il conflitto può essere un momento intimo di riflessione, che deve però essere affrontato con metodo. La seconda criticità riguarda invece un appiattimento nell'approccio al tema, che si manifesta in progetti privi di un accompagnamento preparatorio o di una rielaborazione successiva, con tutti i limiti conseguenti in termini di profondità e incisività. Dalle testimonianze emerge invece che una rieducazione concreta nasce innanzitutto dal modo in cui i ragazzi affrontano la quotidianità. Tutto questo richiede pertanto un percorso personalizzato, strutturato e con diverse modalità di approccio alle tematiche. Suggestivo a proposito don Gino Rigoldi:

“La legalità si fa proponendo percorsi praticabili, creando opportunità di lavoro e corsi di formazione professionale. L'educazione alla legalità è anche offrire strumenti non solo di pensiero ma anche concreti. Una serie di percorsi è stata realizzata singolarmente e in gruppo sul tema della mediazione penale, ragionando sui fatti, sulle emozioni, sui vissuti, sul dolore, invece che su un discorso generico.

Nei ragazzi c'era commozione. L'educazione alla legalità con gli adolescenti ha bisogno della dimensione emotiva⁴⁷”.

Senza dubbio le numerose esperienze di progetti di educazione alla legalità hanno permesso di perfezionare i percorsi e le metodologie, anche se risulta necessario l'investimento di tutte le forze sociali nell'educazione dei minori ristretti negli Istituti Penali per i Minorenni.

Risulta dalla ricerca, oltre a ciò che è stato precedentemente detto, la centralità della relazione tra il carcere e il mondo esterno, quindi la grande capacità di influenza che hanno le istituzioni formative extra-carcerarie e dunque la stessa responsabilità sociale che andrebbe esercitata in questa direzione dalla scuola e dall'università.

Bibliografia

Barbagli Marzio, Gatti Uberto (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002

Bourdieu Pierre, Passeron Jean Claude, *La riproduzione. Elementi per una teoria del sistema scolastico*, Guaraldi Editore, Rimini, 1972

Cavadi Augusto, *Strappare una generazione alla mafia. Lineamenti di pedagogia alternativa*, Di Girolamo Editore, Trapani, 2005

Cavadi Augusto, *A scuola di antimafia*, Di Girolamo Editore, Trapani, 2006

Castiglioni Chiara, *Filosofia dentro. Pratica e consulenza filosofica in carcere. Metodi ed esperienze*, Mursia, Milano, 2017

Cavallo Melita, *Ragazzi senza. Disagio, devianza e delinquenza*, Bruno Mondadori, Milano, 2002

⁴⁷ Intervista a don Gino Rigoldi, cappellano carcerario presso l'Istituto Penale per i Minorenni di Milano, 30 gennaio 2018.

Chinnici Caterina, *Minori e criminalità organizzata*, in Aa. Vv., "Nuove esperienze di Giustizia Minorile", N. 2-2008, Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia minorile, Studi Ricerche e Attività Internazionali

Corbetta Piergiorgio, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. L'analisi dei dati*, il Mulino, Bologna, 2003

Ferraro Giuseppe, *Filosofia in carcere. Incontri con i minori di Nisida*, Filema edizioni, Napoli, 2006

Franco Maria (a cura di), *La carta e la vita. Le ragazze e i ragazzi di Nisida raccontano la Costituzione*, Guida editori, Napoli, 2017

Goffman Erving, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2010

Maggiolini Alfio (a cura di), *Adolescenti delinquenti. L'intervento psicologico nei Servizi della Giustizia minorile*, Franco Angeli, Milano, 2002

Mastropasqua Isabella, Rao Roberta (a cura di), *EducArte, 1° Catalogo sull'Archivio Multimediale della Giustizia Minorile in Italia*, Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ufficio Studi, Ricerche ed Attività Internazionali ed il Centro Europeo Studi di Nisida, Gangemi Editore, Roma, 2011

Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, "*Minori stranieri e Giustizia Minorile in Italia*", I Numeri pensati, "Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa", Roma, 2008

Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile. Direzione Generale per gli interventi di giustizia minorile e l'attuazione dei provvedimenti giudiziari, *Mafia Minors. Final Report*, Programma AGIS 2004

Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, *La Giustizia minorile in Italia*, disponibile presso la pagina web del Ministero della Giustizia
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_5_5.page

Occhiogrosso Franco (a cura di), *Ragazzi della mafia. Storie di criminalità e contesti minorili, voci dal carcere, le reazioni e i sentimenti, i ruoli e le proposte*, Franco Angeli, Milano, 1993

Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Dipartimento per la Giustizia Minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, *Svincolarsi dalle mafie. Pratiche educative con i minori coinvolti nella criminalità organizzata*, Gangemi editore, Roma, 2011

Salvatore Antonio, *La giustizia minorile del Novecento. Dall'Associazione "C. Beccaria" ai Tribunali minorili in Italia: biografia di un'istituzione*, Edizioni Unicopli, Milano, 2007

Schermi Mario (a cura di), *Crescere alle mafie. Per una decostruzione della pedagogia mafiosa*, Franco Angeli, Milano, 2010

Tagliani Mario, *Il maestro dentro. Trent'anni tra i banchi di un carcere minorile*, add editore, Torino, 2014

Vianello Francesca, *Il carcere. Sociologia del penitenziario*, Carocci editore, Roma, 2012

Zanini Alessandro, *Alla luce delle prove. Il teatro nel carcere minorile di Bologna*, Bononia University Press, Bologna, 2009

LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA: LA VISIONE DI GIOVANNI FALCONE

Giuseppe Governale

Title: The National Anti-mafia Direction and the Anti-mafia Investigation Department: Giovanni Falcone's vision

Abstract

This intervention aims to clarify the relationship between the idea of the National Anti-mafia Prosecutor's Office and the Anti-mafia Investigation Department drawn up by Giovanni Falcone and the subsequent developments of these fundamental structures of the fight against the mafia. The reference point is the hearing held by Giovanni Falcone in front of the Superior Council of the Judiciary in February 1992. In this context, the article enhances the impulse that Falcone himself gave to realize a world conference with the aim of promoting a multilateral cooperation in the struggle to organized crime.

Keywords: Giovanni Falcone; National Anti-Mafia Direction; Anti-Mafia Investigation Department; coordination; judicial investigations; preventive investigations; guidelines; supranational organized crime

Questo intervento tende a chiarire il rapporto tra l'idea di Procura nazionale antimafia e di Direzione investigativa antimafia elaborata da Giovanni Falcone e gli sviluppi successivi di queste fondamentali strutture della lotta alla mafia. Il punto di riferimento è l'audizione tenuta da Giovanni Falcone davanti al Consiglio superiore della magistratura nel febbraio 1992. In questo quadro l'articolo valorizza l'impulso venuto dallo stesso Falcone a realizzare una conferenza mondiale con l'obiettivo di promuovere una cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

Parole chiave: Giovanni Falcone; Direzione nazionale antimafia; Direzione investigativa antimafia; coordinamento; investigazioni giudiziarie; investigazioni preventive; direttrici; criminalità organizzata sovranazionale.

Alle 19,45 del 24 febbraio 1992 il Giudice Giovanni Falcone aveva appena terminato la sua audizione davanti al Consiglio Superiore della Magistratura¹. Considerato che aveva presentato domanda per il conferimento dell'Ufficio direttivo di Procuratore Nazionale Antimafia, l'alto consesso stava in quei giorni vagliando i diversi candidati, cercando di cogliere nelle loro risposte l'approccio con il quale avrebbero interpretato una funzione inedita e a tratti controversa.

Un incarico, quello di Procuratore Nazionale, in quel momento vacante in quanto la Direzione Nazionale Antimafia era stata istituita da pochi mesi con il decreto legge 20 novembre 1991, n. 367. Un mese prima, il 29 ottobre, con il decreto legge n. 345, erano stati invece istituiti il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione Investigativa Antimafia. Due novità particolarmente rilevanti per contenere l'*escalation* di *Cosa Nostra* ed alle quali aveva fornito il suo determinante contributo proprio il Giudice Falcone².

I nuovi organismi giudiziari ed investigativi rappresentavano, infatti, non solo l'istituzionalizzazione della filosofia del "*pool antimafia*" che il Magistrato aveva guidato a Palermo - dove il coordinamento delle indagini si era rivelato la carta vincente per intercettare le strategie criminali di *Cosa Nostra* - ma anche il frutto del lavoro svolto, in circa un anno, quale Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero di Grazia e Giustizia. L'incarico gli venne proposto dal Ministro Martelli e fu accettato, agli inizi del 1991, nella consapevolezza che il problema mafia non fosse solo siciliano e che per questo bisognava costruire solidi rapporti di collaborazione tanto sul piano nazionale che su quello internazionale³.

¹ Cfr. "Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione per il conferimento degli uffici direttivi. Seduta del 24 febbraio 1992 - ore 17,45 Verbale n.10", pubblicato in "*Giovanni Falcone e il Consiglio Superiore della Magistratura*", nel 25° anniversario della strage di Capaci, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2017, pagg.191 e ss.

Il volume e gli atti consiliari sono integralmente consultabili sul sito del CSM, nella Sezione "*per non dimenticare - Giovanni Falcone*", raggiungibile al seguente link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone>

² Marcello Pera "*Giovanni Falcone. Un uomo dello Stato*", Ministero della Giustizia, ed. Senato della Repubblica. Roma, 21 maggio 2002.

³ Cfr. "Consiglio Superiore della Magistratura, Conferimento dell'ufficio direttivo di Procuratore Nazionale antimafia. Relazione dissenziente di minoranza del prof. Morconi e del dott. de Marco ex art. 22, 1° comma RI proposte della Quinta commissione", documento pubblicato in: <https://www.csm.it/documents/21768/1908980/motivazione+dna+quinta+commissione+Falcone.pdf/a806e3e3-2dc8-99c5-7a94-8c5317c95ec3>

Era con questo portato, umano e professionale, che Falcone si presentò la sera del 24 febbraio del 1992 davanti alla “*Commissione per il conferimento degli uffici direttivi del CSM*”, ed alla quale, con toni asciutti e senza alcuna autoreferenzialità, proponeva la sua *visione* di quelle che sarebbero diventate le strutture cardine della lotta alla mafia: la Direzione Nazionale Antimafia – per la quale si proponeva – e la Direzione Investigativa Antimafia.

Una visione in perfetto equilibrio tra la necessità di garantire, attraverso una sorta di gerarchia funzionale tra uffici, il coordinamento delle attività investigative e l’indipendenza di ciascun Procuratore Distrettuale.

Le parole pronunciate da Falcone nel corso dell’audizione non lasciano spazio ad alcuna interpretazione: la Direzione Nazionale Antimafia deve essere un “organismo servente, un organismo che deve costituire un supporto e un sostegno per l’attività investigativa in contrasto alla criminalità organizzata che deve essere esclusivamente delle Procure Distrettuali Antimafia. Ritengo infatti che quella parte della normativa riguardante la possibilità di avocazione (art. 371 bis, comma 3, lett. h, c.p.p., ndr) sia esclusivamente o comunque pressoché teorica”, così rispondendo implicitamente alle polemiche e alle resistenze dell’epoca che avevano investito la figura del Procuratore Nazionale Antimafia. Una diffidenza che sfociò in forme di protesta anche eclatanti, alle quali aderirono molti magistrati.

La storia ha dato però ragione a Falcone, dal momento che, in concreto, l’azione della Direzione Nazionale Antimafia si è mossa nell’ambito di un *coordinamento di tipo orizzontale*, non avendo mai assunto una posizione gerarchica rispetto alle Procure distrettuali, né arrivando ad esercitare il potere di avocazione⁴.

Una “cabina di regia” che, stando sempre a quanto riferito nell’audizione del 1992, doveva avere “un compito di impulso, di promozione del collegamento e del coordinamento investigativo”, da realizzarsi anche attraverso l’utilizzo di strumenti informatici, la promozione dei rapporti internazionali e l’analisi dei fenomeni attinenti alla criminalità organizzata. Fenomeni da affrontare per “*materie di*

⁴ Giovanni Canzio, Salvatore Liotta, Filippo Spiezia, “*La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni*”, in “*Criminalia*”, 2012, pag. 459.

interesse”, sui quali Falcone riteneva necessario tenere informato, con una Relazione periodica, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, chiamato peraltro ad esercitare un controllo di legalità sull’attività svolta dal Procuratore Nazionale Antimafia.

E non è un caso – tornando al presente – che quei punti siano finiti per diventare i cardini su cui ruota la cultura del coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo⁵. Un modello d’azione che si realizza con il ricorso a frequenti riunioni e incontri di raccordo informativo, anche con Organismi giudiziari e di polizia di altri Paesi, che lungi dal limitare l’azione delle Procure distrettuali ne hanno invece potenziato le azioni investigative.

Gli esiti di queste attività, contestualizzati sul piano dell’analisi criminale, sono alla base della *“Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso”*, rivolta proprio ad informare – come era negli intendimenti di Falcone – il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

È evidente che la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo rappresenta la traduzione della lungimirante visione di Falcone del 24 febbraio 1992. Una linea che si è andata completando nel tempo sia per quanto riguarda le competenze, estese anche al terrorismo⁶, sia per quanto riguarda il potere di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali⁷ e quello relativo alla vigilanza del sistema finanziario a fini di riciclaggio⁸.

Un ambito, quest’ultimo, che dà ulteriore concretezza ad uno dei capisaldi del c.d. *“metodo Falcone”*: seguire costantemente le tracce del denaro per intercettare le strategie di espansione economica della mafia, in Italia e all’estero⁹, attraverso le

⁵ Denominazione assunta con il decreto legge 18 febbraio 2015, n.7.

⁶ Con il citato decreto legge 18 febbraio 2015, n.7.

⁷ Introdotto con la legge 17 ottobre 2017, n. 161.

⁸ Rafforzato con la IV direttiva antiriciclaggio n. 2015/849/UE (recepita con il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 90) ed ulteriormente ribadito con la V direttiva antiriciclaggio, n. 2018/843/UE, in via di recepimento.

⁹ Emblematiche le parole pronunciate dal Procuratore Nazionale Antimafia, Cafiero De Raho, il 21 novembre 2017, al momento del suo insediamento, con riferimento alla collaborazione

indagini giudiziarie e le investigazioni preventive. Un metodo che è diventato la ragion d'essere anche della DIA, la cui funzione era stata illustrata dal Giudice Falcone sempre nell'audizione del 24 febbraio.

In quell'occasione invitava la Commissione a "tenere conto di un fatto ... molto significativo". La DIA - che negli intendimenti iniziali avrebbe dovuto assorbire i Servizi Centrali di Polizia giudiziaria delle tre Forze di polizia, diventando così il polo operativo di riferimento della Direzione Nazionale Antimafia - era certamente "un organismo preposto ad attività di investigazione giudiziaria e quindi un servizio in senso tecnico", ma aggiungeva poi che l'azione di quella che aveva definito la "polizia anticrimine del futuro" sarebbe dipesa "in grandissima parte dall'efficacia delle investigazioni preventive", in grado di "garantire quella maggiore elasticità di intervento delle forze di polizia che da più parti è stata reclamata".

Non è un caso che, superate le difficoltà organizzative iniziali, nel corso degli anni l'epicentro dell'azione di contrasto alla mafia della DIA siano diventate proprio le investigazioni preventive, declinate nel solco di più direttrici.

La prima è orientata all'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, per intercettarne le strategie evolutive sia in ambito nazionale che internazionale. Il frutto di questo lavoro viene compendiato in una Relazione semestrale al Parlamento, prevista dall'art. 109 del Decreto legislativo n.159/2011 (Codice antimafia).

La seconda direttrice si rivolge ad un settore strategico per l'economia del Paese, quello degli appalti pubblici, in cui la DIA è "baricentro" nell'attività di raccolta degli elementi informativi forniti dalle Forze di Polizia, utili a supportare le valutazioni dei Prefetti circa le possibili infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle opere.

Un'ulteriore direttrice operativa che persegue la DIA nell'ambito delle attività preventive è quella del contrasto al riciclaggio dei proventi illeciti acquisiti dalle *cosche*.

Per garantire la più ampia tracciabilità dei flussi di denaro e per scoprirne l'origine e la destinazione, il decreto legislativo n. 231/2007 individua la DIA tra gli

internazionale: "...è necessario seguire le tracce che lasciano le organizzazioni e condividere la nostra conoscenza".

Organismi investigativi specializzati, cui compete l'analisi e l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni finanziarie riservandole, in particolare, la competenza su quelle attinenti alla criminalità organizzata.

I settori sinora descritti convergono tutti verso un'ultima, importante direttrice dell'azione preventiva, rappresentata dall'individuazione e aggressione dei patrimoni mafiosi. Il decreto legislativo n. 159/2011 attribuisce, infatti, al Direttore della DIA il potere di avanzare, in maniera autonoma, le richieste di applicazione di misure di prevenzione a carattere personale e patrimoniale.

L'obiettivo è quello di colpire i patrimoni mafiosi attraverso il procedimento di prevenzione, che oggi più che mai mira ad intercettare i capitali che le *cosche* tendono a riciclare anche all'estero.

Proprio in quell'audizione del 24 febbraio 1992, Falcone rimarcò inoltre come la strategia di lotta alla mafia avrebbe dovuto necessariamente estendersi oltre i confini nazionali, specie alla luce del fatto che il 7 febbraio 1992 era stato firmato il Trattato di Maastricht, che aveva portato all'attuale assetto politico, economico e sociale dell'Unione Europea.

Esattamente due mesi dopo la seduta del 24 febbraio – dove Falcone auspicava la composizione di un “gruppo di lavoro...che si occupi di rapporti internazionali” – dal 21 al 30 aprile 1992 partecipò, a Vienna, alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale.

Quale capo della delegazione italiana, prospettò l'idea di una conferenza mondiale che ponesse le basi di una cooperazione multilaterale per la lotta al crimine organizzato, evidenziando come “la via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata”¹⁰.

Allo stesso modo, suggerì “per quanto attiene ai temi prioritari [...], di affrontare la criminalità organizzata e la criminalità economica come una priorità assoluta poiché

¹⁰ “Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare”, “Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004”.

questi reati hanno colpito le istituzioni nazionali e il tessuto sociale dei paesi di tutte le regioni del mondo”¹¹.

Con queste parole Falcone esortava la politica ad affrontare senza tentennamenti la lotta alla criminalità organizzata sovranazionale¹². L’idea di Falcone trovò poi realizzazione nella “*Conferenza Ministeriale Mondiale di Napoli sulla Criminalità Organizzata Transnazionale*” del 21–23 novembre 1994, da cui seguirono le negoziazioni che portarono, nel 2000, all’adozione della *Convenzione di Palermo*.

La DIA ha fatto sua la prospettiva tracciata da Falcone, al punto che sta dando oggi concretezza, attraverso il progetto della Rete Operativa Antimafia@ON, all’idea lanciata a Vienna nel 1992, per cui la criminalità organizzata e la criminalità economica devono essere affrontate “come una priorità assoluta”, coinvolgendo le strutture internazionali, prima fra tutte l’Unione Europea.

Bibliografia

Canzio Giovanni, Liotta Salvatore, Spiezia Filippo, “*La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni*”, in “*Criminalia*”, 2012;

Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione per il conferimento degli uffici direttivi. Seduta del 24 febbraio 1992 – ore 17,45 Verbale n.10”, pubblicato in “*Giovanni Falcone e il Consiglio Superiore della Magistratura*”, nel 25° anniversario della strage di Capaci, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2017, <https://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone>;

Consiglio Superiore della Magistratura, *Conferimento dell’ufficio direttivo di Procuratore Nazionale antimafia. Relazione dissenziente di minoranza del prof. Morconi e del dott. de Marco ex art. 22, 1° comma RI proposte della Quinta commissione*, in www.csm.it/documents/21768/1908980/motivazione+dna+quinta+commissione+Falcone.pdf/a806e3e3-2dc8-99c5-7a94-8c5317c95ec3;

¹¹ Stralcio del contenuto delle dichiarazioni di Giovanni Falcone, per come riassunte nel comunicato stampa del 21 aprile 1992 del Servizio Informazione delle Nazioni Unite.

¹² “*Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare*”, “Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004”.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare, *Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351)*;

Pera Marcello, *"Giovanni Falcone. Un uomo dello Stato"*, Ministero della Giustizia, ed. Senato della Repubblica. Roma, 21 maggio 2002.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA - MAGISTRATURA

Commissione per il conferimento degli uffici direttivi

Seduta del 24 febbraio 1992 - ore 17,45

Verbale n. 140

L'anno 1992, il giorno 24 del mese di febbraio, alle ore 17,45, si è riunita in Roma, nella sede del Consiglio Superiore della Magistratura, la commissione per il conferimento degli uffici direttivi.

Sono presenti i signori:

dott. Renato TERESI - Presidente

prof. Pio MARCONI - v. Presidente

avv. Franco COCCIA - Componente

dott. Giacinto de MARCO - Componente

dott. Alfonso AMATUCCI - Componente

Partecipano alla seduta, ai sensi dell'art. 41 del Regolamento interno, il dott. Maurizio LAUDI (fino alle 21,05 e dalle 22,40), l'avv. Piergiorgio BRESSANI (dalle ore 17,50 alle ore 19,40), il dott. Maurizio MILLO (dalle ore 18,15 alle ore 21,05), l'avv. Alessandro REGGIANI (dalle ore 18,00 alle ore 19,15), il prof. Vittorio SGROI (dalle ore 18,00 alle ore 22,43), il dott. Luigi FENIZIA (dalle ore 18,15 alle ore 21,05), il dott. Antonino CONDORELLI (dalle ore 18,17 alle ore 21,05), il dott. Aldo GIUBILARO (dalle ore 18,20 alle ore 19,15), il prof. Alessandro PIZZORUSSO (dalle ore 18,25 alle ore 21,05), il prof. Giorgio LOMBARDI (dalle ore 18,27 alle ore 21,05 e dalle 21,50), il dott. Luciano SANTORO (dalle ore 18,33 alle ore 20,22), il prof. Gaetano SILVESTRI (dalle ore 18,35 alle ore 21,05), il dott. Renato VUOSI (dalle ore 18,40 alle ore 19,52), il dott. Elvio FASSONE (dalle ore 18,45 alle ore 21,05), il dott. Nicola LIPARI (dalle ore 19,00 alle ore 22,25), il dott. Gennaro...

OMISSIS

accomiatato dal Presidente, dott. TERESI - si allontana dall'aula.

Assume le funzioni di segretaria la signora Maria Pia SEGGIO.

Fa quindi il suo ingresso in aula, per rendere la prevista audizione, il dott. Giovanni FALCONE, f.r. perché nominato Direttore Generale degli Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia.

Il Presidente, dott. TERESI, dà conto dei motivi per cui la Commissione ha ritenuto di disporre l'audizione ed, avuto riguardo alle finalità che la legge intende perseguire attraverso l'istituzione del posto di Procuratore Nazionale Antimafia, del quale non si hanno precedenti, invita il candidato a soffermarsi – in particolare – sugli orientamenti, in base ai quali intende informare la futura attività sia sotto il profilo organizzativo (e, quindi, inerenti l'organizzazione interna dell'ufficio), sia sotto quello funzionale (e, quindi, attinenti i rapporti con il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, con i Procuratori Generali presso le Corti d'Appello, con i Procuratori Distrettuali e con la Direzione Investigativa Antimafia).

Dott. FALCONE: Io credo che il Procuratore Nazionale Antimafia ha il compito di rendere effettivo il coordinamento delle indagini, di garantire la funzionalità dell'impiego della Polizia giudiziaria e infine di assicurare la completezza e la tempestività delle investigazioni: sono questi i tre compiti che sono stati assegnati al Procuratore Nazionale Antimafia e credo che le varie indicazioni di cui al comma 3 dell'art. 7 non sono altro che specificazioni di questi compiti.

Io credo che questo organismo sia un organismo servente, un organismo che deve costituire un supporto e un sostegno per l'attività investigativa in contrasto alla criminalità organizzata che deve essere svolta esclusivamente dalle Procure Distrettuali Antimafia. Ritengo infatti che quella parte della normativa riguardante la possibilità di avocazione sia esclusivamente o comunque pressoché teorica; in realtà quello che conta, nelle funzioni del Procuratore Nazionale Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia, è questo compito di impulso, di promozione del collegamento e del coordinamento investigativo. In altri termini un coordinamento che viene visto in positivo, come attività diretta ad assicurare quelle condizioni ottimali che rendono possibili il collegamento. Questi uffici centrali di nuova istituzione devono avere il compito di svolgere tutte quelle attività che le Procure Distrettuali, inevitabilmente costrette dalla quotidianità non possono svolgere. Riterrei che sia importante dividere le varie materie fare una serie di gruppi di

lavoro a cui assegnare delle materie e che si dovrebbero coordinare fra di loro. Mi sembra estremamente importante e presupposto fondamentale per il coordinamento investigativo, l'acquisizione, l'elaborazione di notizie, le informazioni ed i dati attinenti alla criminalità organizzata, di cui parla la lettera c) del comma 3 dell' art 7, ma soprattutto una elaborazione affidata allo strumento informatico che può dare, a mio avviso, una svolta decisiva per quella circolazione di notizie che finora avviene in maniera incompleta e affidata troppo spesso allo spontaneismo dei singoli. Bisognerà stare molto attenti per fare in modo che i vari uffici si colleghino fra di loro e con la Procura Nazionale in modo tale che ci sia una effettiva circolarità delle notizie ma che venga assicurata quella riservatezza nei casi in cui sia necessaria.

Mi sembrerebbe molto importante, tenendo conto soprattutto che si tratta di uffici di nuova istituzione, di sottoporre a monitoraggio continuo i flussi di lavoro sia qualitativamente sia quantitativamente; se lo scopo è quello di rendere omogenea e razionale l'attività della magistratura del D.N.A. in materia di criminalità organizzata, una insufficiente analisi sotto il profilo quantitativo e qualitativo la renderebbe inevitabilmente approssimativa e confusa nell'intervento di qualsiasi organismo esterno e soprattutto nei rapporti interni fra i vari uffici. Proprio quella finalità di assicurare completezza e tempestività delle investigazioni mi suggerisce l'opportunità di valutare se e quali ulteriori aggiornamenti professionali possono essere effettuati in determinate zone: per esempio, in zone dove è molto più agevole il riciclaggio del denaro, dovrà essere maggiormente presente l'attività dei magistrati del pubblico ministero diretti a impedire questa attività; in zone dove è più frequente l'eventualità di fatti violenti, dovrà esservi una maggiore presenza di presidi, anche di carattere tecnico, riguardanti tutto ciò che può essere utile per prevenire e comunque per accertare in tempi reali certi dati riguardanti i singoli fatti violenti.

Mi sembra poi estremamente importante, poiché siamo alla vigilia dell'ingresso dell'Italia nell'Europa, un gruppo di lavoro, composto di magistrati e non di funzionari amministrativi, che si occupi di rapporti internazionali e che costituisca quindi un utile mezzo di conoscenza. La materia internazionale è quanto di più

complesso si possa pensare, non ci si rende conto delle difficoltà che comporta un approccio con le realtà diverse e spesso si verificano situazioni spiacevoli che non si verificherebbero se ci fosse una sufficiente conoscenza delle diverse realtà ma soprattutto una più fluida presenza di rapporti fra i vari uffici assicurati in maniera adeguata. Le funzioni e le finalità della direzione nazionale antimafia, sono compiti indubbiamente impegnativi che comportano un assorbimento di grandi capacità lavorative e di notevole personale per cui dubito che si potranno realizzare in tempi brevi con appena 20 magistrati.

Mi preme rilevare il delicato problema dei rapporti fra Procuratore Nazionale Antimafia ed il Procuratore Generale della Corte di Cassazione.

Un aspetto che mi sembra estremamente importante è quello che affida al Procuratore Generale della Corte di Cassazione la sorveglianza sulla Procura Nazionale Antimafia; questa sorveglianza comporta sicuramente un controllo di legalità che non può essere meramente formale. Probabilmente, ma non ne sarei sicuro, il Procuratore Generale della Cassazione non potrà dare delle direttive al Procuratore Nazionale Antimafia ma sicuramente avrà il diritto e dovere di essere informato tempestivamente e continuativamente dell'attività di questo organismo. Mi sembrerebbe importante, a prescindere da questa informativa puntuale, che ci sia l'invio periodico di relazioni infrannuali (si potrebbe pensare bimestrali, trimestrali, quadrimestrali); mi sembrerebbe fra l'altro, ovvio e scontato, il potere del Procuratore Generale della Cassazione di chiedere chiarimenti sull'informativa, sulle relazioni e comunque su atti di cui sia venuto a conoscenza. Vedrei anche la possibilità, per gli uffici distrettuali direttamente interessati, di informare direttamente il Procuratore Generale della Corte di Cassazione su fatti che hanno attinenza allo svolgimento delle attività della Procura Nazionale Antimafia indipendentemente dal fatto che il Procuratore Nazionale li abbia attivati e abbia informato a sua volta il Procuratore Generale della Corte della Cassazione. C'è un punto che mi sembra importante ed è il parere che il Procuratore Nazionale Antimafia deve esprimere in materia di conflitto di competenza; non c'è dubbio che il parere debba essere dato sollecitamente ma, non essendo previsto alcun termine per la emissione di questo parere, tutto resta affidato al buon senso dei soggetti. Io

credo che sarebbe necessaria ed opportuna una modifica legislativa nel senso della introduzione di un termine o di un qualsiasi meccanismo legislativo secondo cui, decorso un determinato periodo, il parere è come se fosse stato dato.

Mi sembra poi importante parlare dei rapporti con la D.I.A. e più in generale con gli organismi di polizia giudiziaria. Credo che una riflessione pacata possa portare ad analisi ed a valutazioni che dimostrino come i contrasti che ci sono stati soprattutto in quest'ultimo periodo di tempo circa pretese di responsabilizzazione della polizia giudiziaria ad opera di una attività del pubblico ministero troppo penetrante da un lato e troppo poco fornita di professionalità dall'altro, possono essere mediati in maniera soddisfacente. Il Procuratore Nazionale Antimafia ha la disponibilità diretta della D.I.A. e di tutti gli organismi centrali ed interprovinciali preposti alla repressione e alla criminalità mafiosa.

Per quanto riguarda la D.I.A. bisogna tenere conto di un fatto che mi sembra molto significativo: la D.I.A., la direzione investigativa antimafia è, come la stessa legge istitutiva lo chiarisce, un organismo preposto ad attività di investigazione giudiziaria e quindi un servizio in senso tecnico; ma non è tutta la D.I.A. che è preposta al compimento di tutte le attività di polizia giudiziaria perché c'è un reparto che è addetto alle investigazioni preventive ed un reparto che è addetto alle relazioni internazionali ai fini investigativi. Se la D.I.A. riterrà di aprire sedi secondarie in altre parti del territorio, non vengono costituiti ulteriori autonomi servizi di polizia giudiziaria ma sempre un solo servizio di polizia giudiziaria; questa considerazione induce a ritenere la particolare importanza della Procura Distrettuale di Roma dove ha sede la D.I.A.

Per tutto ciò che riguarda il personale, il Procuratore Nazionale Antimafia non ha alcuna legittimazione per quanto attiene alla carriera, ai procedimenti disciplinari, al personale della D.I.A. e di qualsiasi altro organismo provinciale e regionale, questa ulteriore dimostrazione conferma che non è un organismo di diretto intervento giudiziario. Tutti sappiamo che il 1° 1.1993, gli altri organismi centrali, il ROS, il GICO e il servizio centrale operativo della Polizia di Stato saranno tutti incorporati nella D.I.A., quindi in buona sostanza la D.I.A. si avvia a diventare, ove tutto proceda per il giusto verso, la polizia anticrimine del futuro. E qui bisogna stare molto attenti

perché la efficacia del servizio di polizia giudiziaria dipende in grandissima parte dall'efficacia delle investigazioni preventive. Credo che questa attività di investigazione preventiva non assumibile nelle categorie della polizia giudiziaria può garantire quella maggiore elasticità di intervento delle forze di polizia che da più parti è stata reclamata e che indubbiamente ha una sua funzione e una sua ragione di essere.

Presidente, dott. Teresi: Qualche collega vuole domandare qualcosa al dott. FALCONE?

Dott. AMATUCCI: Senti, tu hai accentuato l'importanza del momento di acquisizione delle informazioni di monitoraggio dei flussi di lavoro, io mi sono chiesto come si acquisiscono le informazioni per poi esercitare una attività di impulso, per accertare la completezza e la tempestività delle indagini se non si acquisiscono i fascicoli?

Il momento acquisitivo delle informazioni sarà una richiesta di copia di tutti gli atti processuali e il momento di erogazione delle informazioni per assicurare quel collegamento che tu dicevi, è un momento discrezionale che implica una valutazione oppure è un momento che assurge al rango di sistema operativo della Procura Nazionale, come faresti in pratica?

Dott. FALCONE: Il flusso delle informazioni deve essere sistematico e basato sull'informatica; si creerà d'intesa fra tutte le Procure distrettuali un sistema che sia tale da assicurare da un lato una sufficiente circolarità delle notizie e dall'altro di assicurare la tutela della riservatezza in determinati casi.

Dott. LAUDI: Il punto è quello a) di cui al terzo comma dell'art. 7 laddove si inizia "Per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge il Procuratore Nazionale Antimafia, in particolare: d'intesa con i procuratori distrettuali interessati assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione Nazionale Antimafia". Hai già in mente uno schema applicativo di operatività di questa specifica attribuzione del procuratore nazionale antimafia?

Dott. FALCONE: L'"anche" per me significa tutto, significa che questo utilizzo dei magistrati della DNA per assicurare il collegamento investigativo deve essere

assolutamente residuale ed eccezionale, solo quando non sia possibile che il collegamento avvenga perché altrimenti si creano delle sovrapposizioni, si creano delle situazioni di frizione che servono a distruggere il collegamento anziché ad effettuarlo e tutto questo riguarda non solo questo caso ma anche i rapporti fra le procure ordinarie e le procure distrettuali.

Dott. LIPARI: Mi collegavo a quello che stava dicendo il dott. LAUDI, tu hai letto una norma in cui si cura l'espressione di intesa per quanto riguarda i rapporti fra procuratore centrale e procuratori distrettuali, questa figura di intesa nell'elaborazione del diritto amministrativo, una figura organizzatoria che trova diverse accentuazioni, mi interesserebbe la tua interpretazione di questo momento centrale organizzativo del compito del procuratore.

Dott. FALCONE: credo che il principio gerarchico, come ormai riconosciuto da tutti, sia ampiamente recessivo nei rapporti interorganici persino nel campo del diritto amministrativo quindi quando si parla di intesa intendo che per far funzionare questi organismi tutto debba essere affidato al consenso e non al rapporto gerarchico.

A questo punto, alle ore 19,45, non essendovi più altre domande, ha termine l'audizione del dott. FALCONE che accomiatato dal Presidente, dott. TERESI si allontana dall'aula.

OMISSIS

OMISSIS

La seduta ha termine alle ore 1,15 del 25. 2. 1992.

Del che è verbale.

IL MAGISTRATO SEGRETARIO

(Antonio Oricchio)

IL PRESIDENTE

(Renato Teresi)

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Alfredo Nunzi è il Capo Dipartimento dell'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL). Dal 1998 al 2001 è stato direttore del The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights. Durante quel periodo è stato anche membro della delegazione italiana ai negoziati per la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Gualtiero Michelini, magistrato, già Pretore penale a Torino, è consigliere presso la Corte d'Appello di Roma. Esperto nazionale distaccato presso la Commissione europea, è stato membro della delegazione italiana ai negoziati della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Leonardo Guarnotta, già magistrato, è stato membro del Pool antimafia dell'Ufficio Istruzione di Palermo coordinato dal giudice Antonino Caponnetto. Ha istruito il Maxiprocesso del 1986 insieme con Giovanni Falcone, Paolo Borsellino e Giuseppe Di Lello. Già Presidente del Tribunale di Palermo, ha approfondito gli aspetti finanziari della criminalità mafiosa. È segretario generale della Fondazione Falcone.

Arianna Zottarel è attualmente assegnista di ricerca all'Università degli Studi di Milano, presso cui ha conseguito la laurea magistrale in Scienze sociali per la ricerca. Dal 2016 collabora con l'Osservatorio sulla criminalità Organizzata (CROSS) ed è cultrice della materia del corso di Organizzazioni criminali globali. Ha condotto studi sulle organizzazioni mafiose in aree non tradizionali.

Giuseppe Governale è attualmente il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia. Già Comandante Provinciale dei Carabinieri di Modena e di Catania, dal 2013 al 2015 è stato Comandante della Legione Carabinieri Sicilia e dal 2015 al 2017 Comandante del Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma ROS, alla guida del quale ha conseguito numerosi successi contro la criminalità organizzata e il terrorismo.